* Année 1960. — N° 11. Le Numéro : 0,60 NF 31 Mai 1960 *

JOURNAL OFFICIEL

DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

ANNEXES AUX PROCES-VERBAUX DES SEANCES

(Projets et Propositions de Loi, Exposés des motifs et Rapports)

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 — 1re LEGISLATURE

SOMMAIRE

SESSION ORDINAIRE DE 1959 : Annexes nos 150 à 166 *(rectifiée)*.

ANNEXE N° 150

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 19 juin 1959.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à instituer un système de sécurité sociale intégrale aux exploitants agricoles non salariés et aux membres de leur famille, présentée par MM. Juskiewenski et Maurice Faure, députés. — (Renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, depuis bientôt trente ans, les salariés sont couverts par le régime des assurances obligatoires. Depuis de nombreuses années, les petits exploitants familiaux agricoles trouvent injuste d'être exclus du bénéfice de la protection sociale agricole, alors qu'ils sont obligés de payer pour leurs salariés des cotisations et que leur situation n'est pas très différente de celle desdits salariés.

Les techniques médicales et chirurgicales deviennent de plus en plus coûteuses et les exploitants ne peuvent plus faire face aux dépenses qu'entraînent des maladies graves.

L'insécurité sociale fait peser sur le monde rural une lourde angoisse.

La disparité actuelle entre les diverses catégories de travailleurs français est la cause de bien des misères et, quelquefois, de drames. Des exploitants dits « aisés » sont souvent réduits à une situation voisine de la misère parce que le chef de famille, ou son épouse, ou des enfants, ont été gravement malades, ont subi des interventions chirurgicales, sont restés longtemps hospitalisés.

Aux difficultés matérielles viennent alors s'ajouter la crainte du lendemain et la déprimante impression que cause le sentiment de l'injustice.

Enfin, de jeunes ménages qui devraient prendre la direction de l'exploitation familiale restent souvent dans la situation de salariés, plus ou moins fictifs, pour bénéficier des prestations énumérées ci-dessus ; tandis que leurs parents, ne pouvant espérer qu'une allocation-vieillesse insuffisante, sont contraints de rester à la tête de la ferme au-delà des limites humainement et socialement raisonnables.

Pour mettre fin à une telle situation, les assemblées générales de nombreuses caisses de mutualité sociale agricole ont, avec beaucoup de persévérance, émis le vœu « qu'un régime obligatoire des assurances sociales des exploitants soit mis en place dans les plus brefs délais ».

Depuis quelques mois cette question a évolué rapidement. On peut même dire qu'elle est passée au premier plan des actualités sociales depuis que le régime de retraite vieillesse a été créé et depuis que la parité des prestations familiales est presque réalisée.

Le fait nouveau et important vient de ce que les petits exploitants agricoles ne sont plus seuls à parler de l'institution de ce régime. Toutes les organisations agricoles de France s'en préoccupent. Les pouvoirs publics s'y intéressent également ; nous avons enregistré avec plaisir plusieurs prises de positions officielles et nous savons que M. le ministre de l'agriculture a mis à l'étude cette grave question.

Le 18 décembre 1957 l'assemblée générale des caisses centrales de mutualité agricole a voté une motion « demandant instamment le vote et la mise en place rapide d'un dispositif d'assurance chirurgie-maladie obligatoire pour les exploitants agricoles, géré par la mutualité sociale agricole en accord avec les organisations professionnelles agricoles ».

Les points importants de cette motion sont :

a) l'obligation ;

b) la gestion par la mutualité sociale agricole ;

c) la mise en place rapide.

L'organisation qui s'est ensuite préoccupée plus particulièrement de ces problèmes est le comité d'action du Centre, dit Comité de Guéret, qui a réuni le 7 mars 1958 les représentants des fédérations départementales de syndicats d'exploitants et de mutualité sociale agricole de 18 départements.

Ce comité a adopté un rapport qui est, à notre connaissance, ce qui a été établi de plus sérieux et de plus complet sur cette question. Ce rapport prévoit, en résumé :

— l'institution d'un régime obligatoire, géré par un organisme unique ;

— des garanties identiques à celles des salariés, à l'exception du versement de l'indemnité journalière jusqu'au 31e jour ;

— des cotisations cadastrales et individuelles, l'effort maximum étant demandé aux cotisations cadastrales.

Ce rapport, en outre, prévoyait qu'il pourrait y avoir une aide de la collectivité nationale, sous forme d'un transfert des charges de l'aide sociale.

S'il était soumis à l'Assemblée nationale, un projet de loi qui tiendrait compte des principes édictés à ce Comité de Guéret, recevrait dans son principe l'unanime approbation du Parlement, et ainsi prendrait fin l'une des plus graves lacunes de l'actuelle législation sociale des professions agricoles.

C'est pourquoi, mesdames, messieurs, nous avons l'honneur de vous demander de voter la proposition de résolution ci-après.

PROPOSITION DE RESOLUTION

L'Assemblée nationale invite le Gouvernement à instituer un système de sécurité sociale intégrale aux exploitants agricoles non salariés et aux membres de leur famille; à confier la gestion de ce système aux caisses de mutualité agricole; à donner, enfin, à cette institution un caractère d'obligation et à la pourvoir d'un financement permanent, autonome, automatique et unifié.

ANNEXE N° 151

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 19 juin 1959.)

PROPOSITION DE LOI tendant à modifier l'article 3 du décret n° 59-171 du 7 janvier 1959 portant harmonisation des **circonscriptions administratives** de la France métropolitaine en vue de la mise en œuvre des programmes d'action régionale, présentée par MM. Seitlinger, Delrez et Thomas, députés. — (Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, le décret du 7 janvier 1959 a prévu le regroupement des départements de la France métropolitaine en circonscriptions pour la mise en œuvre des programmes d'action régionale et d'aménagement du territoire

L'article 3 de ce décret précise que des circonscriptions régionales des administrations et services relevant de l'Etat, ou soumis à son contrôle, seront révisées en vue de leur harmonisation dans le délai d'un an.

Ces décisions doivent être prises par décret en conseil des ministres après avis du comité central d'enquêtes sur le coût et le rendement des services publics.

Ce décret est de nature à modifier toute la structure économique, sociale et humaine de la métropole. Il s'agit, en vérité, d'une réforme profonde aux conséquence incalculables, de sorte qu'il apparait opportun d'y associer le Parlement.

En particulier, en ce qui concerne l'Igamie de Metz, le rattachement de la Moselle à l'Alsace se trouve renforcé par le fait que l'Université, la Cour d'appel et le tribunal administratif dont relève ce département se trouvent en Alsace.

Cette situation découle de l'annexion de 1870 à 1918.

Nancy a posé sa candidature pour être le siège de la région de programme « Lorraine ».

La 6e Région, qui comprend 10 départements, est divisée en trois régions de programme: la Lorraine, la Champagne et l'Alsace.

Nancy n'a aucune vocation pour être le siège de la région économique dont relèverait le département de la Moselle. L'examen de quelques chiffre le démontre à l'évidence.

En effet, sur 28 services régionaux installés à Nancy, 8 seulement ont compétence sur la Moselle. Sur 6 services régionaux installés à Metz, 4 ont compétence sur la Meurthe-et-Moselle. Par contre, sur 32 services régionaux établis à Strasbourg, 27 ont compétence sur la Moselle et 6 sur la Meurthe-et-Moselle.

Il résulte, de façon patente, que Strasbourg est en fait le siège administratif.

En raison du statut concordataire du clergé et de l'enseignement, de l'existence d'un droit local, notamment pour le Livre foncier, l'organisation judiciaire, l'organisation artisanale, etc., une modification totale de structure régionale des services publics de la Moselle est impossible.

Une telle initiative serait interprétée comme une option de principe en vue d'abolir de statut spécial des trois départements d'Alsace-Lorraine.

A une époque où la vocation européenne n'est plus mise en doute, le pouvoir central ne devrait plus avoir de suspicion à l'égard des départements frontaliers groupés au sein d'une entité qui pourrait être l'Alsace-Lorraine.

Il résulte de tous ces éléments que le maintien à Metz du siège de la région économique de la Lorraine non seulement ne modifie pas une situation de fait existante mais, au surplus, évite des difficultés innombrables qui touchent même aux structures fondamentales propres au département de la Moselle.

Si déjà il devait être envisagé d'enlever à Metz le siège de l'Igame ou du gouverneur général, cela ne pourrait être, en toute logique, qu'au profit de Strasbourg et non au profit de Nancy.

Pour ce motif, il apparait opportun de soumettre une telle réforme à la sanction du Parlement.

PROPOSITION DE LOI

Article unique. — L'article 3 du décret n° 59-171 du 7 janvier 1959 est ainsi rédigé:

« Un projet de loi, portant harmonisation des circonscriptions régionales des administrations et services relevant de l'Etat, ou soumis à son contrôle, et concourant à la mise en œuvre de programmes visés à l'article premier avec les circonscriptions prévus à l'article premier, sera déposé par le Gouvernement. »

ANNEXE N° 152

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 19 juin 1959.)

PROPOSITION DE LOI relative à l'enseignement des **langues régionales**, présentée par MM. Crouan, de Bénouville, Christian Bonnet, Bourdelles, Coudray, Mlle Dienesch, MM. Fréville du Halgouet, Ihuel, Jouault, Laudrin, le Douarec, Jean Le Duc, Le Guen, Le Montagner, Lombard, Marcellin, Méhaignerie, Nader, Orrion, Orvoen, Pinvidic, René Pleven, de Poulpiquet, Rault, Renouard, Rey, Robichon, Rombeaut, de Sesmaisons, Trellu, Thomazo et Rieunaud, députés. — (Renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, plaçons en tête de cet exposé l'invitation qu'en 1949, dans son rapport à propos du premier projet de loi sur l'enseignement des langues régionales, M. Deixonne lançait à l'Assemblée nationale de « ne pas marchander à nos provinces françaises le droit à une existence plus pleine dans une patrie plus unie ».

Cet appel définit parfaitement l'esprit qui nous anime en vous présentant, huit ans après l'adoption à l'unanimité et sans débat de la loi n° 51-646 du 11 janvier 1951, les propositions ci-dessous qui sont destinées à améliorer un enseignement dont l'intérêt national, culturel et humain est évident.

En vous invitant à apporter quelques amendements à cette loi, notre souci primordial est, en effet, d'assurer plus efficacement la protection de richesses infiniment précieuses qui font partie du patrimoine national, nous parlons de ces « langues secondes » toujours en usage dans nos provinces du Midi et en Bretagne, l'occitan, le basque, le catalan et le breton.

Le temps n'est plus où ces préjugés ridicules avaient cours à propos de nos langues régionales, accusées d'être des facteurs de régression et d'obscurantisme. De plus en plus, au contraire, on porte grand intérêt aux cultures locales, seuls éléments de variétés pouvant faire contrepoids aux tendances contemporaines vers un nivellement universel, vers l'abstraction et l'artificiel.

L'attention portée aux langues et aux cultures régionales s'est traduite dans la plupart des pays civilisés modernes par une législation qui se trouve très en avance sur les positions françaises. Seule, en Europe, la France, du moins jusqu'au vote de la loi de 1951, et l'Espagne, se sont montrées peu disposées à encourager les langues de leurs provinces. Partout ailleurs, dans des pays aussi différents, par exemple, que la Grande-Bretagne, la Suisse, l'U. R. R. S., les portes des écoles se sont largement ouvertes aux parlers locaux.

En Grande-Bretagne, depuis bientôt un siècle, le gallois, langue sœur du breton, se trouve enseigné à tous les degrés. A ses trois grandes langues (allemand, français, italien), la Suisse a ajouté le romanche qui n'est pourtant utilisé que par 40.000 montagnards de l'Engadine. En U. R. S. S., plus de 60 langues contribuent, avec le russe, à diffuser l'enseignement.

Justification de l'enseignement des langues régionales.

1° Il est de l'intérêt commun de tous les Français de voir sauvegardées les richesses linguistiques des diverses provinces. La disparition des langues régionales constituerait une amputation du patrimoine national. Ces langues ont droit au respect de tous et à la protection de l'Etat;

2° Pendant longtemps leur usage a été considéré comme une tare. En Provence comme en Bretagne, des punitions étaient infligées aux enfants surpris à l'école à converser dans le langage local. De là est née cette honte du parler familial et de la condition paysanne qui, jusque dans un passé récent, a pesé sur nos populations rurales;

3° Les psychologues et les pédagogues modernes insistent pour que l'enseignement soit adapté au milieu. Dans nos régions bretonne et occitane, la langue est un élément essentiel de la vie quotidienne. En proscrivant cette langue, on privait du même coup l'enseignement d'une part de son support concret: l'acquis préscolaire. Il importe de resserrer les contacts entre l'école et la vie;

4° De nombreux auteurs ont signalé le profit que l'on peut tirer, pour l'apprentissage du français, de la comparaison entre la langue régionale et la langue nationale. Evoquons ici l'article qu'en 1911 Jaurès consacrait à l'étude comparée du français et de la langue d'oc:

« Ce serait mieux d'apprendre le français, disait Jaurès, que de le comparer familièrement dans son vocabulaire, dans sa syntaxe, dans ses moyens d'expression, avec le languedocien et le provençal. Par là serait exercée cette faculté de comparaison et de discernement, cette habitude de saisir entre deux objets voisins les ressemblances et les différences qui est le fond même de l'intelligence. »

Ce qui est vrai à propos de deux langues issues de la même souche, le français et l'occitan, l'est encore plus pour deux langues comme le français et le breton; selon le celtisant G. Dottin, plus deux langues sont différentes et plus leur comparaison est profitable;

5° L'expérience des maîtres révèle l'étendue des bénéfices que l'on peut tirer de l'étude de la langue régionale dans le second degré. Les observations d'un groupe de professeurs de lycées, chargés depuis l'application de la loi de 1951, de l'enseignement du breton, concordent pour affirmer que l'étude de cette langue « développe chez les élèves une perception plus précise des faits grammaticaux, éveille en eux une conscience plus nette des tournures incorrectes et en favorise l'élimination, procure un excellent entraînement à la version et au thème, complète et vivifie la culture classique par la connaissance d'une civilisation autre que celle du monde gréco-latin ».

Ces maîtres font ressortir que la pratique d'une langue paysanne ramenant les élèves au concret, vient ainsi corriger l'abus d'abstractions et apprend à ne pas « se payer de mots ». Enfin, les résultats observés tant en Bretagne qu'en Provence et dans le Languedoc permettent de vérifier que l'étude de la langue régionale facilite considérablement l'assimilation des autres langues.

En votant à l'unanimité la loi du 11 janvier 1951, le Parlement a reconnu le bien-fondé d'un enseignement facultatif de nos langues régionales. Le but visé par le législateur a-t-il été atteint ? L'enseignement nouveau a-t-il été diffusé dans des conditions favorables ? L'effort des élèves a-t-il reçu une récompense suffisante ? Après huit années d'expérience, il est permis de répondre à ces questions par la négative.

Les modifications demandées.

1. — *Ecoles normales.*

En ce qui concerne les écoles normales, la loi de 1951 stipule que des cours et des stages facultatifs seront organisés pendant la durée de la formation professionnelle, c'est-à-dire exclusivement au cours de la quatrième année. Il est essentiel que le jeune instituteur appelé à instruire des élèves dont la langue maternelle n'est pas le français, soit lui-même en mesure d'analyser les différences entre le génie de la langue régionale et celui de la langue française. Seule cette analyse lui permettra de comprendre et de corriger les tournures apparemment surprenantes et de guider ses élèves dans l'acquisition d'une langue française absolument pure.

Pour cette préparation, il est apparu que l'année de formation professionnelle est insuffisante, et d'autant plus que durant cette dernière année d'étude les élèves maîtres suivent des stages qui les retiennent plusieurs mois hors de l'école normale. Il est, d'autre part, assez injuste de priver les élèves des trois premières années, candidats bacheliers, de cours les préparant à une épreuve qu'ils ont la faculté de choisir au baccalauréat. Il est donc indispensable de ne pas limiter les cours et stages portant sur les langues régionales à la quatrième année d'école normale.

2. — *Lycées et collèges.*

L'expérience a montré que l'insertion des cours de langues régionales dans les activités dirigées entraîne de sérieux inconvénients. Se trouvant placées hors de l'emploi du temps normal, les leçons se donnent, selon les établissements, soit après 16 heures ou 17 heures, ce qui oblige les élèves externes à un nouveau déplacement après le dîner.

Dans bien des cas il arrive que des conférences ou des spectacles éducatifs contraignent les professeurs à reporter à la semaine suivante l'heure hebdomadaire de langue régionale. Trop souvent on doit rassembler dans les mêmes cours des élèves de tous les âges, solution irrationnelle au point de vue pédagogique. Seule l'intégration des cours de langues régionales dans l'emploi du temps normal permettra d'apporter un remède efficace à cette situation.

3. — *Les langues régionales au baccalauréat.*

La loi de 1951 a institué une épreuve facultative de langue régionale au baccalauréat. Malheureusement, cette épreuve n'a qu'un caractère illusoire : les points obtenus au-dessus de la moyenne ne peuvent servir qu'à obtenir une mention. Les élèves amenés à concevoir les études d'une manière réaliste, ne choisissent une matière d'étude que, si elle est véritablement « payante » aux examens.

Le rapporteur de la loi de 1951 avait prévu, dans son premier texte, que les points obtenus au-dessus de la note 12 compteraient pour l'admission des candidats. Il dut, pour obtenir l'accord du ministre de l'éducation nationale, modifier son projet initial, et le second texte, s'il maintenait l'épreuve facultative, en limitait singulièrement la portée. Le rapporteur se résigna, finalement, à la solution des points ne valant que pour l'attribution des mentions, pour ne pas retarder davantage le vote d'une loi qui constituait selon les propres termes de M. Deixonne, la première « reconnaissance légale du patrimoine culturel » de nos provinces.

Deux ans après le vote de la loi, la volonté du législateur s'est trouvée faussée, puisque l'épreuve facultative au baccalauréat a été affectée du coefficient le plus défavorable. Une circulaire ministérielle datée du 17 janvier 1953, précise, en effet : « En ce qui concerne l'épreuve facultative portant sur les langues et dialectes locaux, il y a lieu de considérer, en l'absence de dispositions particulières de l'article 9 de la loi du 11 janvier 1951, qu'elle a le coefficient 1 ».

Devant de telles imperfections que la pratique a mises en lumière, l'opinion générale des départements du Midi et en Bretagne est qu'une valorisation de l'épreuve de langues régionales s'impose. En Bretagne, cette opinion a été officiellement exprimée, en 1956, par un vœu des conseillers généraux bretons. Ce vœu demandait :

« *a*) Que l'on accorde aux candidats au baccalauréat (première partie) dans les sections classiques B, moderne et technique B, la possibilité de substituer la langue bretonne à l'une des langues admises à l'oral pour l'explication d'un texte de deuxième langue vivante ;

« *b*) Que dans l'interrogation facultative « les points au-dessus de la moyenne comptent pour l'admission (et non pour l'obtention des mentions, ce qui ne représente qu'un intérêt insignifiant) ».

Ces mesures font l'objet des articles 3 et 4 de la présente proposition de loi. L'article 3, qui amende l'article 9 de la loi du 11 janvier 1951, donnera sa juste valeur à l'épreuve facultative de langues régionales en lui accordant le même régime qu'aux autres langues. Ces langues, rappelons-le, vont de l'arménien au turc, en passant par l'hébreu moderne et le malgache, et sont actuellement au nombre de 29.

L'article 4 permettra au breton, à l'occitan, au basque, au catalan de figurer comme « seconde langue » au baccalauréat. L'idée d'admettre qu'une langue régionale puisse prendre la place d'une deuxième langue vivante étrangère ne date pas d'hier. Elle trouve sa justification dans le fait que le décret du 7 août 1927, et, par la suite, diverses circulaires autorisent les candidats originaires des pays de l'Union française ou de certains pays étrangers à substituer leur langue nationale à l'une des sept langues admises au baccalauréat, dans les séries comportant deux langues vivantes. Les langues occitane, catalane, basque et bretonne, utilisées par des millions de citoyens français, ne devraient-elles pas jouir d'une considération au moins égale à celle accordée à des langues étrangères dont quelques-unes sont d'intérêt secondaire ?

Une langue pratiquée dès l'enfance peut être étudiée de façon plus approfondie qu'une langue étrangère. Après quatre années de cours, les élèves acquerront une connaissance de leur langue régionale et une sûreté dans son analyse comparables à celles qu'ils doivent atteindre en français.

C'est dire que la langue régionale apportera aux jeunes gens de nos provinces du Midi et de Bretagne un solide complément de culture. Il est donc normal que l'épreuve appelée à prouver la solidité des connaissances acquises leur offre une récompense égale à celle accordée par les autres langues vivantes.

En conclusion : normaliser un enseignement qui rencontre, depuis son institution, de nombreuse difficultés d'ordre pratique, récompenser comme il se doit les élèves qui s'y adonnent, tels sont les deux objectifs auxquels tendent les modifications ci-après de la loi du 11 janvier 1951.

L'adoption de ces amendements, appelés à faciliter un enseignement qui demeurera de toute façon une option, apportera une légitime satisfaction aux populations du Midi et de la Bretagne. Nous espérons qu'ils rencontreront l'approbation du Parlement.

Nous vous demandons donc, mesdames, messieurs, d'adopter le texte suivant :

PROPOSITION DE LOI

Art. 1er. — Dans l'article 5 de la loi n° 51-46 du 11 janvier 1951, les mots : « ...pendant la durée de la formation professionnelle », sont remplacés par les mots : « pendant la durée des études ».

Art. 2. — L'article 6 de la même loi est modifié comme suit :

« Dans les lycées et collèges, l'enseignement des langues régionales sera assuré dans le cadre de l'emploi du temps normal : l'étude du folklore et des arts populaires locaux pourra prendre place dans le cadre des activités dirigées. »

Art. 3. — L'article 9 de la même loi est modifié comme suit :

« Dans les universités où il est possible d'adjoindre au jury un examinateur compétent, une épreuve facultative sera inscrite au programme du baccalauréat. Elle aura le même régime que les épreuves facultatives des autres langues. »

Art. 4. — Pourront être choisies comme seconde langue vivante aux épreuves du baccalauréat les langues énumérées à l'article 10 de la loi n° 51-46 du 11 janvier 1951.

ANNEXE N° 153

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 19 juin 1959.)

PROPOSITION DE LOI tendant à réserver aux travaux de décoration un pourcentage de 1 p. 100 des crédits de constructions ouverts aux administrations de l'Etat, aux départements, aux communes, ainsi qu'aux collectivités publiques dotées de l'autonomie administrative et financière, présentée par M. Jean-Paul Palewski, député. — (Renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, des crédits pour la construction d'édifices neufs sont ouverts annuellement aux administrations de l'Etat, aux départements, aux communes, ainsi qu'aux collectivités publiques dotées de l'autonomie administrative et financière.

Un pourcentage de 1 p. 100 est actuellement réservé aux seuls bâtiments scolaires pour la décoration et ne représente qu'une très faible partie de la décoration dans ces bâtiments. Il est, en outre, illogique de décorer certains bâtiments et de laisser le plus grand nombre d'édifices publics privés de tout élément décoratif.

Il convient, toutefois, de préciser la nature des bâtiments qui, par leur caractère architectural, peuvent recevoir une décoration. dans le cas d'un barrage, par exemple, le 1 p. 100 ne serait appliqué que sur la partie présentant un caractère architectural et non sur celle afférente à la construction du lac artificiel ou des installations accessoires.

Le prix de ces décorations constituerait d'abord un investissement, puis un enrichissement du patrimoine artistique de la nation et, par suite, aiderait au développement du tourisme et à l'éducation artistique de la nation.

Enfin, il permettrait à des milliers d'élèves sortant des écoles des beaux-arts de poursuivre une carrière difficile et longuement préparée. On a constaté qu'actuellement 80 p. 100 des élèves de ces écoles abandonnaient leur métier après sept années d'études pendant lesquelles ils ont coûté à l'Etat 456 millions.

La France a exporté en 1958, près de six milliards d'œuvres artistiques sur lesquelles le Trésor a prélevé, pour son seul profit, des sommes considérables. L'Etat prélève, en outre, dans les salles de ventes (Hôtel Drouot et autres), des droits ainsi que sur les entrées dans les musées et les monuments historiques (à Versailles, plus de 1.300.000 entrées payantes), et il tire bénéfice de la reproduction des œuvres d'art dont il fait commerce (calcographie, ateliers nationaux, Trocadéro, Hôtel des Monnaies, Gobelins, etc.). Les touristes qui visitent nos villes d'art auraient dépensé, en 1958, près de 180 milliards, appoint considérable pour le Trésor. L'Etat se sert aussi des valeurs artistiques de la France pour sa propagande à l'étranger. On voit, par là, l'importance de toute œuvre décorative pour l'économie de la nation.

Le ministre de l'éducation nationale a pris un arrêté ouvrant un crédit de 1 p. 100 sur les constructions scolaires à partir de 50 millions de subvention. Or, cet arrêté n'a été que très partiellement appliqué. Les plus importantes constructions scolaires vont être achevées et toutes ne seront pas décorées comme on pouvait l'espérer d'après l'arrêté.

Un grand nombre de pays étrangers nous ayant précédés ou suivis dans cette voie, mais sous une forme moins restrictive, font, actuellement, un effort considérable. Ils facilitent aux artistes une collaboration étroite avec les architectes et les ingénieurs pour développer le patrimoine artistique.

Il convient donc d'étendre, en France, à toutes les constructions, le bénéfice des dispositions de l'arrêté du ministre de l'éducation nationale.

C'est pour toutes ces raisons que nous vous demandons d'adopter la proposition de loi suivante:

PROPOSITION DE LOI

Art. 1er. — Un pourcentage de 1 p. 100 des crédits prévus pour les constructions diverses ouverts aux administrations de l'Etat, aux départements, aux communes, ainsi qu'aux collectivités publiques dotées de l'autonomie administrative et financière est réservé aux travaux de décoration de ces constructions.

Art. 2. — Les crédits pour dépenses d'équipement affectés aux travaux de décoration s'élèvent à 1 p. 100 du coût des constructions lorsque celles-ci sont financées uniquement sur les crédits de l'Etat, et à 1 p. 100 de la subvention accordée aux collectivités publiques lorsque ces dernières ont l'initiative et la charge financière des constructions.

Art. 3. — Le financement est assuré dans les mêmes conditions que les programmes de construction.

Art. 4. — Tous les projets de décoration seront soumis à la commission des achats et commandes de l'Etat, siégeant au ministère de l'éducation nationale.

Art. 5. — Des décrets préciseront la nature des ouvrages et le montant minimum des dépenses de construction qui pourront justifier les travaux de décoration.

ANNEXE N° 154

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 19 juin 1959.)

PROPOSITION DE LOI tendant à modifier certaines dispositions du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 réglant les rapports entre bailleurs et locataires en ce qui concerne le **renouvellement des baux à loyers d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal,** présentée par MM. Robert Ballanger, René Cance, Paul Cermolacce et Fernand Grenier, députés. — (Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, il n'est pas douteux qu'à l'heure actuelle des menaces nouvelles pèsent sur la propriété commerciale.

Certes, le principe de la reconnaissance de la propriété commerciale a souvent été contesté dans le passé. On n'a pas oublié qu'il y a quelques années, un ministre, se fondant sur un avis du Conseil d'Etat, soutenait que le droit de reprise du propriétaire devait être la règle, le refus, l'exception.

Le décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, pris en vertu des pouvoirs accordés au Gouvernement de l'époque par l'article 7 de la loi n° 53-611 du 11 juillet 1953 s'inspirait largement de cette doctrine.

Son application entraina de telles injustices, souleva de telles protestations que la loi n° 3-1346 du 31 décembre 1953 dut en limiter les effets les plus nocifs.

Mais le droit à la propriété commerciale n'était pas protégé pour autant. Même modifié, le décret du 30 septembre 1953, consacrait d'une part, la prédominance de la propriété immobilière puissamment organisée et, d'autre part, la spoliation des intérêts légitimes des petites entreprises industrielles, commerciales ou artisanales.

Cela était si évident que 21 propositions de loi (dont deux émanaient du groupe communiste) tendant à modifier le décret du 30 septembre 1953 furent déposées de 1954 à 1956 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Enfin, la loi d'origine parlementaire n° 57-6 du 5 janvier 1957, apporta des corrections heureuses aux articles 8, 10, 11, 12, 15, 20 et 29 du décret précité.

Restaient cependant en suspens plusieurs questions, notamment celles concernant le refus, dans certains cas, de renouveler le bail (art. 9 et 14 du décret du 30 septembre 1953) et la procédure (art. 30 et 32).

Elles firent l'objet de débats approfondis lors des séances des 4, 5 et 6 février 1958 de l'Assemblée nationale.

La plupart des dispositions proposées par la commission de la justice furent alors adoptées, mais l'ensemble du texte fut renvoyé à la commission pour mise au point, compte tenu des articles additionnels déposés.

La discussion ne put être reprise en raison de la situation politique consécutive aux événements du printemps de 1958.

Actuellement, il est nécessaire que le Parlement prenne des initiatives et statue sur les problèmes laissés en suspens, puisque le Gouvernement n'a pris aucune mesure à leur sujet.

En effet, en application des articles 9 et 14 du décret du 30 septembre 1953, de nombreux locataires, commerçants, artisans, sont expulsés sans indemnités, sans même être relogés, sans même avoir l'assurance qu'ils pourront reprendre leur activité professionnelle.

D'autre part, lors des revisions triennales devenues automatiques du fait de l'article 79 de l'ordonnance du 30 décembre 1958, les loyers sont majorés dans des proportions excessives qui peuvent mettre des petits industriels, des commerçants ou des artisans, dans l'impossibilité de continuer leur exploitation.

Tout se passe comme si les puissances économiques monopolistes qui dominent présentement, poursuivaient implacablement la réalisation de l'objectif défini dès le 24 avril 1952 par l'associé-gérant d'une très importante banque devant les actionnaires des chemins de fer du Nord:

« Il faut créer en France le culte du rendement, ne plus accepter la médiocrité... Il faut encourager la concurrence intérieure, et, plus encore, affronter la concurrence étrangère. Il faut accepter les conséquences d'une telle attitude, même là où elles impliquent la disparition des inaptes ou bien la concentration des « petits » en un « gros » plus rationnel ».

Au surplus, M. le secrétaire d'Etat au commerce vient de faire connaître que « des études de législation comparée sont en cours dans ses services en vue de préparer les discussions sur l'harmonisation des législations auxquelles devra donner lieu l'application du traité du Marché commun ».

Ce n'est donc pas forcer les mots que d'affirmer que le droit à la propriété commerciale des petites et moyennes entreprises est de plus en plus remis en cause.

En raison de l'urgence, nous avons déposé une proposition de loi tendant à titre transitoire à surseoir aux expulsions de locataires commerçants ou artisans, mais ce sont les textes en vertu desquels ces expulsions sont ordonnées qu'il importe de modifier.

La présente proposition de loi tend donc à modifier les articles premier, 9, 14, 30, 32 du décret du 30 septembre 1953, et à insérer un article 23 *bis* dans le texte de ce décret. Elle prévoit enfin des mesures transitoires en faveur des locataires évincés.

Pour l'essentiel, elle s'inspire des dispositions adoptées en février 1958 par l'Assemblée nationale, compte tenu d'amendements soutenus par les députés communistes et par certains de leurs collègues.

C'est ainsi qu'à l'article premier du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, nous proposons de remplacer le mot « indispensable » par le mot « nécessaire », conformément à un amendement adopté à l'initiative de notre ancien collègue, M. Alphonse Denis. En effet, dans sa rédaction actuelle, l'article premier retire pratiquement le bénéfice de la législation aux locaux accessoires si ces derniers ne sont pas considérés comme étant indispensables à l'exercice du commerce. L'interprétation du mot indispensable a été à l'origine de nombreux litiges et beaucoup de petits commerçants ont été lésés.

Dans la rédaction de l'article 9 qui vise les cas particuliers de non-renouvellement du bail sans indemnité, nous avons fait un large emprunt au texte adopté en février 1958, car il freine l'arbitraire du bailleur.

Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un immeuble devant être démoli pour cause d'insalubrité ou de péril reconnue par l'autorité administrative, nous estimons qu'en cas de reconstruction, le propriétaire doit offrir au locataire évincé, des locaux commerciaux équivalents à ceux qu'il occupait précédemment ou à défaut verser l'indemnité d'éviction. Car il arrive que des propriétaires d'immeubles en mauvais état, dont ils ont négligé l'entretien, obtiennent des arré-

tés d'insalubrité ou de péril, vendent ces immeubles à des sociétés immobilières qui font construire sur les mêmes emplacements de nouveaux immeubles. Dans l'état actuel des textes, les locataires commerciaux sont, dans ce cas, évincés et ruinés.

S'agissant de l'article 14, puisqu'il n'est pas possible d'en obtenir l'abrogation pure et simple, la rédaction proposée en février 1958 constitue un moindre mal, car elle limite sous certaines conditions, le droit de reprise aux locaux d'habitation accessoires des locaux commerciaux.

Nous croyons qu'elle serait plus conforme à la propriété commerciale si le texte de février 1958 était complété par un alinéa prévoyant qu'en cas de reprise des locaux d'habitation, le bailleur serait tenu de verser au locataire une indemnité correspondant au préjudice qu'il subit.

Les articles 30 et 32 concernent la procédure.

Présentement la représentation des parties par un avoué ou par un avocat entraine toujours des frais élevés. De plus, en raison de la complexité de la législation, l'intervention d'un expert est nécessaire. On sait que la procédure d'expertise se conclut par une hausse importante des loyers.

C'est pourquoi nous proposons par une nouvelle rédaction de l'article 30 la représentation des parties par des mandataires des organisations de preneurs et de bailleurs.

En ce qui concerne l'article 32, deux modifications sont envisagées. L'une, de pure forme, tend à mettre le texte en harmonie avec celui de l'article 29 tel qu'il résulte de la loi du 5 janvier 1957. L'autre vise à supprimer le droit de repentir accordé au propriétaire qui a succombé dans une instance en refus de renouvellement du bail, car il est une cause de conflits entre propriétaires et locataires.

De plus, il est unilatéral puisque le locataire n'en bénéficie pas.

Enfin, nous suggérons par un article 23 *bis* à insérer dans le décret du 30 septembre 1953, d'harmoniser, dans la mesure du possible, les dispositions qui régissent les baux commerciaux avec celles qui sont applicables aux baux à usage d'habitation et professionnel en matière de charges et de prestations.

On remarquera sans doute que la présente proposition de loi ne traite pas de la fixation du montant des loyers commerciaux lors des revisions triennales.

Il s'agit en effet d'une question complexe. D'une part, les lois des 12 mars et 4 août 1956 stipulent que les demandes de revision n'étaient pas recevables si, depuis la dernière fixation du loyer, l'indice des prix à la consommation familiale dit des 213 articles n'a pas varié à moins que ne soit apportée la preuve que la valeur locative avait augmenté de 15 p. 100 par suite d'une modification matérielle des facteurs locaux de commercialité des lieux loués. D'autre part, l'article 78 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 abroge toute disposition législative ou réglementaire tendant à l'indexation automatique des prix des biens ou des services et interdit toutes nouvelles dispositions statutaires ou conventionnelles prévoyant des indexations fondées sur le niveau général des prix à la consommation.

Le décret n° 59-297 du 16 février 1959 complétant l'article 27 du décret du 30 septembre 1953, autorisant jusqu'à ce que le montant du loyer revisé soit atteint, la perception chaque semestre d'un loyer majoré de 20 p. 100 par rapport au loyer exigible au titre du semestre précédent ne règle pas le problème de fond.

Nous avons interrogé par voie de question orale, M. le Garde des Sceaux, sur ses intentions quant à la fixation des loyers au moment de la revision triennale. Nous envisageons de déposer une proposition de loi spéciale dès que nous aurons entendu les explications du Gouvernement.

En conséquence, nous vous demandons, mesdames et messieurs, de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Art. 1er. — A l'article 1er (§ 1) du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, remplacer le mot « indispensable » par le mot « nécessaire ».

Art. 2. — L'article 9 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 est modifié comme suit :

« Le bailleur peut refuser le renouvellement du bail sans être tenu au paiement d'aucune indemnité :

« 1° S'il justifie d'un motif grave et légitime à l'encontre du locataire sortant. Toutefois, une infraction à une clause du bail ne pourra être considérée comme un motif grave et légitime que si elle s'est perpétuée plus d'un mois après la mise en demeure faite par le bailleur d'avoir à la faire cesser ;

« 2° Si, sauf circonstances indépendantes de la volonté du locataire, le fonds n'a pas été effectivement exploité par le locataire personnellement ou par ses préposés ou par son auteur dan un délai d'un mois à compter de la mise en demeure faite par le bailleur.

« Dans les cas prévus aux paragraphes I et II, la mise en demeure doit, à peine de nullité, mentionner le délai d'un mois ;

« 3° S'il est établi que l'immeuble doit être totalement ou partiellement démoli comme étant en état d'insalubrité reconnu par l'autorité administrative ou s'il est établi qu'il ne peut plus être occupé sans danger en raison de son état.

« En cas de reconstruction de l'immeuble, le propriétaire est tenu d'offrir au locataire évincé des locaux commerciaux équivalents à ceux qu'il occupait précédemment.

« A défaut, le locataire bénéficiera de l'indemnité prévue à l'article 8. »

Art. 3. — L'article 14 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, modifié par la loi n° 53-1346 du 31 décembre 1953, est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Le bailleur peut refuser le renouvellement du bail exclusivement sur la partie concernant les locaux d'habitation accessoires des locaux commerciaux pour habiter lui-même ceux-ci ou les faire habiter par son conjoint, ses ascendants ou ceux de son conjoint, à condition que le bénéficiaire de la reprise ne dispose pas d'une habitation correspondante à ses besoins normaux et à ceux des membres de sa famille vivant habituellement ou domiciliés avec lui.

« Toutefois, la reprise dans les conditions ci-dessus indiquées, ne peut être exercée sur des locaux affectés à usage d'hôtel ou de location en meublés.

« De même, elle ne peut l'être lorsque le locataire établit que la jouissance des locaux d'habitation est indispensable à l'exploitation du fonds ou lorsque la séparation des locaux commerciaux et des locaux d'habitation n'est pas possible.

« Lorsque l'immeuble a été acquis à titre onéreux, le bailleur ne peut bénéficier de cette disposition que si son acte d'acquisition a date certaine plus de six ans avant le refus de renouvellement.

« Le bénéficiaire du droit de reprise est tenu de mettre à la disposition du locataire dont il reprend le local, le logement qui, le cas échéant, pourrait être rendu vacant par l'exercice de ce droit.

« En outre, le bailleur qui exerce le droit de reprise prévu au présent article est tenu de verser au locataire ou à ses ayants droit une indemnité correspondant au préjudice subi par le locataire du fait de la perte de jouissance. »

Art. 4. — Il est ajouté à l'article 23 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 un article 23 *bis* rédigé comme suit :

« En sus du principal du loyer, le propriétaire ne peut, nonobstant toute convention contraire, demander au locataire que le remboursement des prestations, taxes et fournitures individuelles prévues à l'article 38 de la loi du 1er septembre 1948. Le preneur n'est tenu que des réparations locatives mises à sa charge par la loi ou les usages. »

Art. 5. — L'article 30 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Lorsque le bailleur consent au renouvellement et que le différend porte sur le prix, la durée, les conditions accessoires ou sur l'ensemble de ces éléments, chacune des parties désignera un arbitre à son choix. La désignation des arbitres sera faite par déclaration au greffe du tribunal soit par les parties, soit par leurs représentants. Avis de leur désignation sera donné aux arbitres par le greffe du tribunal. Ne pourront être désignés comme arbitres dans le ressort du tribunal dont ils dépendent et auquel le litige est soumis : les greffiers, huissiers, avoués, notaires ou leurs employés.

« Faute par l'une des parties d'avoir procédé à cette désignation dans les quinze jours qui suivront l'audience de conciliation ou l'expiration des délais d'opposition, il y sera pourvu par le président du tribunal.

« Le rapport des arbitres sera déposé au greffe du tribunal dans les trois mois de la réception de l'avis de leur nomination ; passé ce délai, le president du tribunal, à la requête de la partie la plus diligente, nommera d'office un nouvel arbitre en remplacement du défaillant. Chaque partie avancera et supportera les frais et honoraires de l'arbitre par elle choisi. S'il y a contestation à leur sujet, les frais et honoraires seront fixés par le président du tribunal. En cas de non-conciliation entre les parties, les frais et honoraires feront masse avec les autres frais pour être supportés ainsi qu'il en sera décidé par le juge.

« Qu'il y ait ou qu'il n'y ait pas accord entre les arbitres et si le bail n'est pas conclu, l'affaire reviendra à la requête de la partie la plus diligente devant le président du tribunal, qui constatera l'accord entre elles ou s'il y a désaccord statuera, après en avoir conféré avec les arbitres et entendu les parties. Celles-ci pourront se faire assister au représenter par un avoué ou un avocat régulièrement inscrit, ou par un mandataire qui peut être un délégué des syndicats ou associations professionnelles des parties en cause. En cas de difficulté particulière, le président du tribunal pourra ordonner une expertise.

« L'ordonnance devra être motivée. Appel pourra être interjeté dans le mois de la signification. Il devra être motivé, contiendra assignation, sera signifié à personne directe et sera porté directement en audience spéciale. »

Art. 6. — I. — Dans le deuxième alinéa de l'article 32 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 est supprimée la phrase :

« L'assignation devra, dans ce cas, être notifiée dans les trois mois de la notification du refus de renouvellement. »

II. — Le dernier alinéa de l'article 32 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 est abrogé.

Art. 7. — Les locataires ou occupants à l'encontre desquels le bailleur a invoqué les dispositions des articles 9, 14 et 15 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, bénéficieront des articles 2 et 3 de la présente loi et de l'article 6 de la loi n° 57-6 du 5 janvier 1957, à la condition qu'ils occupent encore matériellement les lieux et ce, nonobstant toute décision judiciaire, même passée en force de chose jugée. Ils devront, si les juges du fonds se trouvent définitivement dessaisis, former, dans le délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi, une nouvelle demande devant le tribunal qui statuera selon la procédure prévue a l'article 32 modifié du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953.

ANNEXE N° 155

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 19 juin 1959.)

PROPOSITION DE LOI tendant à reporter à une date ultérieure l'application de certaines dispositions de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 instituant des **districts urbains** dans les grandes agglomérations et de l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 relative à l'**organisation de la région de Paris**, présentée par MM. Lacroix, Privet et Mazurier, députés. — (Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 relative à l'organisation de la région de Paris, les décrets n°ˢ 59-330 et 59-331 du 25 février 1959 relatifs aux districts de la région de Paris et à son conseil, le décret du 7 mars 1959 instituant une commission d'étude des problèmes de la région de Paris, forment un ensemble de textes dont l'application immédiate et hâtive est de nature à troubler gravement la gestion de certaines municipalités.

Il faut tout d'abord remarquer que la constitution du « district de la région parisienne » a été ordonnée sans que soit pris l'avis des administrateurs municipaux dont les prérogatives traditionnelles vont se trouver sensiblement bouleversées.

Le principe même de la création des districts urbains institué par l'article premier de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 est acceptable mais la décision prise par les deux tiers des communes intéressées représentant la moitié de la population ou par la moitié des communes représentant les deux tiers de la population ne laisse aucune voie de recours aux conseillers municipaux hostiles à cette création. Il peut certes paraître qu'une telle majorité, si elle se manifeste, traduise un besoin général réel. Mais au contraire, la création d'office par décret ou ordonnance, après la simple consultation des associations départementales et sans qu'il soit forcément tenu compte de leurs décisions, néglige absolument l'avis des administrateurs municipaux intéressés: l'ordonnance du 4 février 1959 en ce qui concerne la région de Paris en est une illustration éclatante.

L'article 3 de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959, dans son dernier alinéa, stipule que le district exercera de plein droit et au lieu et place des communes de l'agglomération la gestion « des services énumérée à la décision institutive », ce qui laisse place à toute décision d'autorité pouvant priver les administrations municipale de l'essence même de leur souveraineté.

L'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 aggrave, en ce qui concerne la région de Paris, les dispositions de celle du 5 janvier 1959.

En son article 2 la décision institutive énumérant les prérogatives du district ne laisse plus aucune place à un rôle quelconque des collectivités locales. On va jusqu'à se passer même de l'accord des collectivités sur des problèmes les intéressant, puisqu'il est prévu qu'un décret peut remplacer cet accord.

Il faut également noter que la rédaction ambiguë de l'article 3 peut confier au préfet de la Seine un rôle absolument prépondérant et quand, à la lecture du décret du 25 février 1959, on mesure l'étendue du district de la région parisienne, on s'étonnera, à juste titre, qu'il puisse être appelé à connaître de problèmes purement agricoles qui, habituellement, ne se posent pas dans le département de la Seine.

L'article 5 qui donne au Gouvernement jusqu'au 1ᵉʳ janvier 1964 pour modifier par décrets l'organisation et l'administration de la région parisienne constitue une curieuse prolongation des pleins pouvoirs accordés cependant pour un temps limité et d'ailleurs à la veille d'être révolu à la date de l'ordonnance.

Cet article constitue le plus grave danger pour l'autonomie des communes qui peuvent, sans recours, se voir privées, par décret, de toutes leurs prérogatives et même, sous prétexte de simplification, être purement et simplement supprimées.

Enfin, les décrets d'application prévus à l'article 6, dont deux sont déjà pris, risquent d'apporter encore quelques surprises en ce qui concerne les modalités du contrôle administratif et financier et l'énumération des cas dans lesquels la contribution des départements, communes ou syndicats de communes, constituera une dépense obligatoire

Accessoirement, il faut noter qu'un décret en date du 7 mars 1959 institue une commission d'études inattendue dont la durée est primitivement limitée à un an, avec, d'ailleurs, possibilité de prorogation et dont le rôle semble être, dans le cadre des dispositions de l'article 5 étudié ci-dessus, de permettre au Gouvernement de prendre toutes mesures d'autorité.

La compétence des huit hauts, ou ex-hauts fonctionnaires, constituant cette commission, peut être réelle, mais semble insuffisante pour les laisser juges d'entendre ou non des personnalités averties, avec voix consultatives. C'était pourtant l'occasion de donner utilement la parole aux administrateurs municipaux intéressés par les mesures qui doivent être décidées au sein de cette commission.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que nous vous demandons d'adopter la proposition de loi suivante:

PROPOSITION DE LOI

Art. 1ᵉʳ. — Les dispositions de l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 relatives à l'organisation de la région de Paris, et le troisième paragraphe de l'article 1ᵉʳ de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 prévoyant la création d'office, de districts urbains n'entreront en application qu'après dépôt du rapport de la commission dont la création est prévue à l'article 2 ci-dessous.

Art. 2. — Il est créé une commission ayant pour objet d'étudier les conditions de création d'un district de la région parisienne dans le cadre des dispositions de l'ordonnance n° 59-30 du 5 février 1959.

Elle sera constituée en nombre égal d'élus municipaux et départementaux ressortissants des départements de la Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne et Oise, et de délégués des ministères intéressés.

Elle devra avoir clos ses travaux dans le délai d'un an.

Elle pourra s'assurer du concours de toute personnalité qu'elle jugera nécessaire.

Art. 3. — Un règlement d'administration publique fixera les conditions d'application de la présente loi.

ANNEXE N° 156

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 19 juin 1959.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à prévoir un **contingent spécial de croix de la Légion d'honneur aux fonctionnaires retraités** de 1939 à 1947, présentée par M. Charret, député. — (Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, de 1939 à 1947, les contingents semestriels pour la Légion d'honneur ont été suspendus dans les diverses administrations, et les retraités de cette période ont été lésés.

Les fonctionnaires retraités de 1939 à 1947 réunissaient parfois quarante ou quarante-cinq années de services civils ou militaires. Or, ils ont été méconnus. A l'heure actuelle, on décore de plus jeunes, n'ayant que vingt ou vingt-cinq annuités, quand des chefs de service, qui toute leur vie ont honoré leur fonction, se trouvent voués à l'oubli.

Il importe que l'on reconnaisse le mérite et la valeur du dévouement de ces vieux serviteurs de l'Etat, pour qui l'honneur compte encore, et que leurs longues années de services et de labeur reçoivent la haute récompense qui doit leur être attribuée.

Ce n'est pas hypothéquer l'avenir des fonctionnaires plus jeunes que de rétribuer par une faveur les travaux honnêtement accomplis des plus anciens, et que de témoigner, par un geste résolu, à des hommes qui approchent du seuil de leur vie, notre estime et notre gratitude.

C'est pour ces raisons que nous demandons à l'Assemblée nationale de bien vouloir adopter la proposition de résolution suivante:

PROPOSITION DE RESOLUTION

L'Assemblée nationale invite le Gouvernement à prévoir un contingent spécial de croix de la Légion d'honneur aux fonctionnaires retraités de 1939 à 1947.

ANNEXE N° 157

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 19 juin 1959.)

PROPOSITION DE LOI tendant à modifier les articles 811 et 845 du code rural relatifs aux **baux ruraux**, présentée par M. François Bénard, député. — (Renvoyée à la commission de la production et des échanges.)

NOTA. — Retirée par l'auteur le 23 juillet 1959 (*J. O.* du 24 juillet).

ANNEXE N° 158

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 19 juin 1959.)

PROPOSITION DE LOI tendant à modifier l'article 1ᵉʳ de la loi modifiée du 31 décembre 1903 relative à la **vente des objets abandonnés** chez les commerçants et artisans, présentée par M. Raymond-Clergue, député. — (Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, trop fréquemment, les professionnels voient leurs ateliers encombrés par des véhicules dont ils ignorent ce que sont devenus les propriétaires. Il y a là double préjudice pour les professionnels, qui ne peuvent rentrer dans les fonds qui leur sont dus au titre des réparations effectuées sur les véhicules en cause, et sont embarrassés dans leur travail par ces engins abandonnés. Il faut

encore ajouter la mauvaise impression que procure à la clientèle la vue de ce matériel inerte, souvent désuet, et qui transforme en bric-à-brac une partie de l'établissement.

Ayant épuisé tous les moyens de retrouver le propriétaire (parfois en se heurtant à la mauvaise volonté de celui-ci), le professionnel en vient généralement à se demander s'il ne peut vendre le véhicule délaissé afin de se payer sur le prix obtenu.

Notre droit s'oppose à cette solution, un de ses premiers principes étant que « nul ne peut se faire justice lui-même ».

Fort heureusement, pour sortir de cette situation, une loi du 31 décembre 1903 a pour objet « la vente des objets abandonnés chez les ouvriers et industriels ». Tel est l'intitulé de cette loi, et nous préciserons tout de suite que, par les mots « ouvriers » et « industriels », la jurisprudence entend sans hésitation tous les artisans et commerçants réparateurs (aussi bien que les industriels proprement dits).

Aux termes de cette loi (modifiée par la loi du 7 mars 1905), le commerçant ou l'artisan qui veut user de cette faculté peut présenter au juge de paix du canton de son domicile une requête donnant pour chacun des objets la date de réception, la désignation, le prix de façon réclamé, le nom du propriétaire et le lieu où l'objet aura été confié.

Malheureusement, il ne pourra user de cette faculté que pour « les objets mobiliers qui n'auront pas été retirés dans le délai de deux ans » (art. 1er de la loi du 31 décembre 1903).

Il est évident que ce délai est trop long.

Les véhicules abandonnés chez un commerçant ou un artisan pendant une période égale ou supérieure à deux ans se sont dépréciés dans des proportions souvent considérables. Si l'on tient compte des frais de garage et d'entretien, et du prélèvement des frais de justice, il est bien rare que le produit de la vente aux enchères publiques permette au commerçant ou à l'artisan de recouvrer intégralement sa créance.

C'est pourquoi j'ai l'honneur de vous présenter la proposition de loi suivante, qui tend à réduire à un an les délais dont il s'agit :

PROPOSITION DE LOI

Article unique. — L'article 1er de la loi du 31 décembre 1903 modifiée par la loi du 7 mars 1905, relative à la vente des objets abandonnés chez les ouvriers et industriels, est complété comme suit :

... « s'il s'agit de véhicules automobiles, ce délai est réduit à un an ».

ANNEXE N° 159

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 23 juin 1959.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à requérir la **suspension des poursuites** engagées contre un membre de l'Assemblée, présentée par M. de Villeneuve, député. — (Renvoyée à une commission *ad hoc*.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, M. Pouvanaa Oopa, député de la Polynésie française est emprisonné à Papeete depuis octobre 1958.

La procédure engagée contre lui s'appuie sur une inculpation de flagrant délit, outre qu'il ne semble pas que le flagrant délit soit véritablement établi, la procédure de jugement et les délais imposés dans un tel cas ne paraissent pas avoir été respectés par la juridiction locale.

En conséquence une commission d'enquête parlementaire doit être constituée par renseigner l'Assemblée sur les conditions dans lesquelles un de ses membres a pu être inculpé et se trouve hors d'état d'exercer son mandat.

PROPOSITION DE RESOLUTION

L'Assemblée nationale, considérant l'article 6 de ses règles provisoires,

Décide la suspension des poursuites exercées contre M. Pouvanaa Oopa, député des Etablissements français de l'Océanie, jusqu'à la clôture de la présente session ordinaire.

ANNEXE N° 160

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 23 juin 1959.)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan (1) sur le projet de loi de programme (n° 55) relative à l'**équipement économique général,** par M. Pascal Arrighi, rapporteur général, député.

Rapports spéciaux. — Energie électrique : M. Marcellin ; S. N. C. F. : M. Ruais ; Travaux publics : M. Denvers ; Aviation civile : M. Anthonioz ; télécommunications : M. Tony Larue.

Mesdames, messieurs, le projet de loi de programme relative à l'équipement économique général est le plus ample des quatre projets de loi de programme soumis à l'examen du Parlement, puisqu'il représente 84 p. 100 de l'effort d'investissement que l'Etat s'engage à réaliser.

(1) Voir le n° 129.

Le trait commun des opérations ainsi regroupées par le Gouvernement est de constituer « des éléments essentiels de la croissance équilibrée de l'économie française ».

Ces éléments, appartenant à des domaines nettement différenciés, seront examinés successivement dans le présent rapport par les rapporteurs spéciaux compétents : M. Marcellin pour l'énergie électrique, M. Ruais pour la S. N. C. F., M. Denvers pour les ports et les voies navigables, M. Anthonioz pour l'aviation civile, M. Tony-Larue pour les télécommunications. Quant à votre rapporteur général, il se bornera à vous présenter les quelques observations d'ensemble qu'il paraît utile de formuler.

INTRODUCTION

Par M. Pascal Arrighi, *rapporteur général.*

La discussion parlementaire relative à la première loi de programme, examinée par l'Assemblée dans ses séances des 12 et 14 mai, a permis de fixer quelle était, en doctrine et en fait, la portée des lois de programme. Il n'est pas inutile de rappeler, à la lumière des indication données par M. le Premier ministre, dans la lettre qu'il a adressée le 29 avril 1959 au président de l'Assemblée nationale, et des explications données par M. le secrétaire d'Etat aux finances, à la séance de l'Assemblée du 14 mai 1959, que les opérations inscrites dans une loi de programme correspondent à des conditions biens précises : être nettement individualisées, présenter un intérêt pour l'organisation des industries intéressées, permettre une politique d'investissement plus cohérente et plus continue, répondre à une nécessité impérieuse, ne représenter qu'une partie des dépenses qui seront consacrées jusqu'en 1962 à l'équipement d'un secteur déterminé.

Dans le vocabulaire qui a été employé, les lois de programme fixent un « noyau » qui doit être repris et complété dans les lois de finances annuelles. L'intérêt de ce noyau consiste à déterminer des opérations effectivement localisables et de permettre d'indiquer aux maîtres d'œuvre et aux constructeurs le point d'application de l'effort d'investissement.

La prévision et la continuité fixées par la loi de programme donnent la possibilité d'obtenir une diminution du coût de ces opérations.

La loi de programme relative à l'équipement économique général, par le montant des investissements qu'elle permet et par son ampleur, est celle des quatre lois de programme déposées par le Gouvernement, qui mérite le plus d'attention. Son importance apparaît dans le tableau ci-après :

DESIGNATION	1960	1961	1962	TOTAL
Equipement économique général	448,5	440,5	438,8	1.327,8
Equipement agricole	23,5	25	26	74,5
Equipement sanitaire et social	7,7	7,7	7,6	23
Equipement scolaire et universitaire	75,5	77,9	»	153,4
Total	555,2	551,1	472,4	1.578,7

Encore faut-il remarquer que les chiffres indiqués ci-dessus ne donnent pas la physionomie exacte des travaux permis par ces programmes, car ils correspondent, tantôt à la part de financement assuré par l'Etat (laquelle est complétée par la participation des collectivités locales et des établissements publics) tantôt, comme en matière d'énergie, au montant total des travaux. C'est dire que le volume global des investissements autorisés par ces quatre lois de programme est, en fait, supérieur au montant des engagements qui seront votés par le Parlement.

Au seuil de l'examen de la loi d'équipement économique général, et sans entrer dans l'étude précise et détaillée de chacun des programmes qui font l'objet des rapports de chacun des rapporteurs particuliers, il y a intérêt à examiner comment se relie cette loi de programme au troisième plan et quels sont les objectifs qu'elle permet de réaliser.

I. — L'évolution des besoins en matière d'énergie.

Comme l'a très justement indiqué le rapport du troisième plan de modernisation et d'équipement, au chapitre III de la quatrième partie, consacré à l'énergie : « l'insuffisance des ressources énergétiques a toujours représenté un des obstacles majeurs au développement économique de la France et l'importance des importations d'énergie constitue à la fois une lourde charge pour sa balance des comptes et un élément d'insécurité grave dans ses approvisionnements ».

La consommation annuelle d'énergie de la France est actuellement de l'ordre de 125 à 130 millions de tonnes d'équivalent charbon, dont le tiers environ doit être importé.

L'objectif de consommation prévu pour 1961 est de 142 millions de tonnes et, pour 1965, de 160 millions de tonnes. Il est à regretter que le bilan énergétique donné par le commissariat au plan n'ait pas fourni, dans le tableau n° 20 (*J. O.* du 22 mars 1959, page 3461) la répartition précise des années 1959 et 1960. Les dernières approximations permettent de chiffrer le bilan énergétique de la manière ci-après.

Bilan énergétique de la France métropolitaine.

(En millions de tonnes d'équivalent charbon.)

DÉSIGNATION	1956	OBJECTIFS 1961.	PERSPECTIVES 1965.
Besoins totaux	120,4	142	160
Production métropolitaine:			
Charbon et lignite	58,2	60	59 - 60
Bois de feu	3,7	3,4	3
Hydro-électricité	10,3	13,5	16,5
Energie nucléaire	»	0,5	3
Gaz naturel	0,5	6	9
Pétrole brut	1,6	3	4
Totaux	74,3	86,4	94,5 - 95,5
Déficit métropolitain	46,1	55,6	64,5 - 65,5
Ressources de l'outre-mer français disponibles pour la métropole et l'exportation.	»	20	55 - 70

Ainsi donc, les ressources énergétiques du Sahara et de la zone franc permettraient de combler aisément notre déficit énergétique en 1965.

Il convient de souligner que de nombreux éléments d'incertitude pèsent sur le bilan énergétique du pays. Ces incertitudes concernent évidemment et d'abord la demande d'énergie, fonction du niveau de l'activité économique générale, mais aussi, l'ampleur du développement des produits pétroliers : les hydrocarbures des pays d'outre-mer et de la zone franc disponibles pour la métropole devraient atteindre, en 1965, de 55 à 70 millions de tonnes équivalent charbon, au lieu de 30 à 40 millions prévus en 1956 (la plus grande incertitude concerne l'importance des quantités de gaz naturel qui pourront être transportées). Cette situation n'est pas sans poser de très graves problèmes, dont le principal concerne la politique à suivre pour la production de charbon ; l'aspect social de cette question doit mériter un examen tout particulier.

Enfin, l'autre élément d'incertitude tient à la réussite plus ou moins rapide de l'énergie nucléaire ; mais sur ce point, il est permis de citer une des conclusions de Sir John Cockroft à Genève : « Nous pensons que l'époque où il y aura parité économique entre le nucléaire et le conventionnel sera placée suivant les différents centres, entre 1963 et 1973. Tous paraissent d'accord sur le fait qu'en 1975 la plupart des nouvelles centrales seront nucléaires. »

La loi de programme relative à l'équipement économique général prévoit des investissement en matière d'énergie qui se montent, pour trois années, à 883 milliards de francs. Doivent s'y ajouter des autorisations annuelles complémentaires pour la même période, de 253 milliards, dont l'évaluation est déjà arrêtée et figure au tableau B de la page 19 du projet de loi n° 55. Cette loi de programme, non seulement permettra de faire face à la demande des consommateurs, mais doit assurer les arbitrages nécessaires entre les diverses sources primaires d'énergie : charbon, hydraulique, pétrole, atome.

Le progrès des techniques, les investissement sahariens et les certitudes qu'ils ont révélées, rendent plus nécessaires que jamais une politique de coopération énergétique. Sur le plan national, les prévisions de ces dernières années ont dû être revues. Des problèmes nouveaux ont été posés ; certains ont une répercussion sociale qui ne peut être éludée. Sur le plan européen, les modifications dans le bilan énergétique et la crise charbonnière ont ébranlé la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Un équilibre nouveau en matière d'énergie doit être recherché. Il est temps d'y penser.

II. — Le développement des transports.

La loi de programme retient un programme d'investissements en matière de transports et de voies de communications qui s'élève à 264.385 millions de francs, répartis de la manière suivante (en millions de francs) :

DÉSIGNATION	1960	1961	1962	TOTAL
S. N. C. F.	73.500	66.700	63.500	203.700
Travaux publics (ports de commerce et de pêche, voies de navigation intérieure) (1)	18.000	18.000	18.000	54.000
Aviation civile et commerciale	3.290	3.395	(2)	6.685

(1) Ces engagements ne donnent pas l'intégralité des travaux, car doivent s'y ajouter les fonds de concours à fournir par les collectivités locales et établissements publics, ports autonomes et chambres de commerce, soit 17.610 millions pour les ports autonomes et 23.000 millions pour les chambres de commerce.

(2) La loi de programme, en matière d'aviation civile et commerciale, ne couvre que deux années : 1960 et 1961.

A. — La S. N. C. F.

La loi de programme a volontairement écarté les travaux de reconstruction des installations fixes, qui seront poursuivis et financés suivant les modes habituels. En revanche, l'électrification du réseau demeure, comme pour le plan précédent, l'orientation maîtresse des opérations du troisième plan et implique des commandes importantes de matériel roulant pour faire face au trafic des lignes déjà électrifiées et à celui des lignes qui le seront pendant la période d'exécution de la loi de programme.

La règle suivie par la S. N. C. F. est que la traction électrique doit l'emporter sur les lignes à fort trafic et la traction diesel sur les lignes à trafic moyen et faible.

Sur les 203.700 millions appliqués à la S. N. C. F., 38.700 millions iront à l'électrification du réseau avec un effort accentué en 1960 et 165.000 millions iront au matériel roulant, avec une répartition égale de 55 milliards pour chacune des trois années de la loi de programme.

Il est à noter que les crédits d'engagement correspondant à ces opérations se monteront, dès 1960, à 68 milliards environ pour l'électrification du réseau et à 68 milliards pour le matériel roulant.

De cet effort de modernisation du réseau est attendu un accroissement de la productivité générale de la S. N. C. F. Cette plus grande productivité est nécessaire pour diminuer le prix de revient du transport. L'allégement du déficit de la S. N. C. F. doit demeurer une préoccupation constante. On sait qu'il a été de 30 milliards pour 1958, contre 22 milliards en 1957. Il ne faut pas attendre du développement du trafic un moyen de résorber ce déficit ; la solution doit être plutôt recherchée dans une discrimination du tarif. Un effort a été fait en matière d'énergie électrique, par l'établissement d'un « tarif vert ». Ce qui a été décidé pour la consommation de l'énergie électrique, en fonction des périodes de pointe et du coût de l'utilisation, doit être transposé en matière de chemins de fer, en fonction du prix de revient des transports.

B. — Les ports maritimes

La concurrence faite par les grands ports étrangers voisins aux ports maritimes français a été soulignée maintes fois avec les risques de détournement de trafic qu'impliquent des établissements étrangers équipés et qui offrent aux usagers des facilités plus grandes que celles que peuvent leur apporter les installations des ports français. Déjà, lors de la ratification des traités européens, l'attention des pouvoirs publics (1) avait été appelé sur la nécessité urgente d'une politique de reconstruction et de modernisation des ports maritimes du fait de l'entrée de la France dans le Marché commun. On sait, en effet, que près des deux tiers de nos échanges extérieurs transitent par nos ports maritimes. L'association des grands ports français s'est préoccupée de cette question à maintes reprises et notre collègue, M. Jacques Gavini, avait demandé, au moment de la ratification des traités européens, que le Gouvernement présente une loi de programme d'investissements, portant sur les travaux nécessaires pour mettre les ports français en position concurrentielle dans la Communauté européenne. C'est à cette préoccupation que répond essentiellement la loi de programme.

Le troisième plan avait retenu des opérations pour un montant de 72 milliards. La loi de programme définit pour les trois années 1960, 1961 et 1962, des engagements de l'Etat d'un montant de 24.600 millions, auxquels il faut ajouter 17.610 millions provenant des fonds de concours fournis par les ports autonomes et les chambres de commerce. Mais, à ce programme de travaux, d'un montant total de 42.210 millions, il faut ajouter les dotations budgétaires annuelles, qui devaient être, au minimum, de 10 milliards. Ainsi, pourrait être satisfaite des objectifs prévus au troisième plan d'équipement.

C. — Les voies navigables

Les voies navigables ont été un secteur délaissé dans l'effort national d'investissement. Alors que la commission compétente au commissariat général du plan avait évalué les opérations nécessaires à un montant de 44 milliards, le deuxième plan n'avait retenu que 26 milliards et, en définitive, il n'y eut que 15 milliards de travaux effectués.

Ce sont ces chiffres et ce retard qui conditionnent en grande partie les données du troisième plan, qui retient un volume de travaux d'un montant de 71 milliards. La loi de programme d'équipement économique général détaille pour les années 1960, 1961 et 1962, des opérations à réaliser par l'Etat d'un montant de 29.400 millions auxquelles devront s'ajouter 23 milliards de fonds de concours à provenir des emprunts gagés sur les péages. Ainsi entre en application le système établi par la loi du 9 avril 1953, complétée par le règlement d'administration publique du 13 août 1953, qui prévoit les conditions dans lesquelles des taxes sont prévues sur la navigation intérieure pour augmenter les dotations que l'Etat consacre à la modernisation et à l'amélioration des voies navigables. Un système d'emprunts autorisés, gagés sur ces taxes et bénéficiant de la garantie de l'Etat, permettra, en fait, des travaux d'un montant quasi-équivalent à ceux qui seront réalisé par les dotations directes de l'Etat.

Ainsi, l'ensemble de ces concours financiers est de nature à permettre de redresser, dans les trois années à venir, la situation du réseau de navigation intérieure.

(1) Assemblée nationale, 1re séance du 3 juillet 1957, *J. O.*, page 3196.

D. — L'aviation civile

La loi de programme de l'aviation civile et commerciale est particulièrement modeste, et si les propositions gouvernementales ne s'étaient appliquées qu'à l'aviation civile et commerciale, le texte soumis au Parlement n'aurait certainement pas mérité le nom de loi de programme.

Des engagements d'un montant de 6.685 millions de francs sont prévus, portant sur deux années seulement et relatifs seulement à la navigation aérienne et aux services météorologiques. Rien n'a été décidé en matière d'équipement et de construction de nos grands aéroports ni surtout en matière d'études de prototypes.

La vérité est que nous nous trouvons, dans le domaine de l'aviation civile, dans une phase d'évolution particulièrement accélérée. Quelques données sont là pour montrer les progrès des techniques et les bouleversements auxquels nous assistons. Un appareil commercial évolue maintenant à 10.500 mètres, au lieu de 6.500, à une vitesse de 700 à 800 kilomètres-heure au lieu de 450 ; il coûte 2,5 milliards au lieu de 1 milliard et a une capacité double de transport de passagers.

Les deux années qui viennent vont être deux années décisives pour l'adaptation de notre industrie aéronautique et de notre aviation marchande. C'est une raison supplémentaire d'être attentif et de rappeler au Gouvernement l'obligation qu'il aura de soumettre des propositions précises au Parlement dans un proche avenir.

III. — Les télécommunications.

Le secteur des télécommunications est un des secteurs où comme l'indique, très justement, l'exposé des motifs de la loi de programme, subsiste encore la pénurie née de la guerre.

L'administration des P. T. T. reçoit chaque année 120.000 demandes d'abonnements de téléphone, chiffre qui serait notablement supérieur si les futurs usagers étaient assurés de voir leur demande acceptée.

La loi de programme vise à remédier au retard pris en ce domaine et à faire face partiellement aux besoins prévisibles.

La répartition des engagements dans les trois années de la loi de programme a été prévue de manière égale : 60 milliards pour chacune des années 1960, 1961, 1962. Ces 60 milliards d'engagements annuels représenteront une amélioration sensible par rapport au budget de 1959 où les télécommunications ne bénéficient que de 48 milliards.

Il y a lieu de signaler que la plus grande partie de ces investissements sera couverte par l'auto-financement pour un montant de 40 milliards, c'est-à-dire par l'excédent des ressources sur les dépenses d'exploitation, des prêts de la Caisse des dépôts et consignations fournissant l'apport supplémentaire nécessaire.

La répartition de cet effort d'investissement doit se faire sur l'ensemble du pays, mais nous ne pouvons être insensibles à la constatation que, en ce qui concerne en particulier le secteur téléphonique, un effort supplémentaire doit être fait dans les régions industrielles en voie de développement.

En conclusion de ces observations très générales, sur la loi de programme relative à l'équipement économique général, il y a lieu de noter l'absence d'investissements routiers.

Certaines données de notre développement économique sont connues. C'est ainsi que l'on sait que la consommation d'électricité double tous les dix ans et, en fait, ce doublement se produit tous les sept ou huit ans. De manière parallèle, l'augmentation du trafic routier suit une progression comparable pour une surface portante inchangée. Les seuls travaux confortatifs ou d'aménagement partiel ne suffisent pas à rattraper un retard dont l'aggravation serait dangereuse et anti-économique. Qu'il s'agisse des grands itinéraires, des autoroutes, des dégagements des grands centres urbains, de l'aménagement de nos chemins départementaux, vicinaux et ruraux, une politique routière doit être conçue et menée à bien et il y a, dans cette loi de programme, une lacune à combler.

PREMIÈRE PARTIE

LE PROGRAMME RELATIF A L'ENERGIE ELECTRIQUE

par M. Raymond Marcellin, *rapporteur du budget de l'industrie et du commerce.*

C'est avec le désir de favoriser la relance de notre économie, à un moment où se manifestaient des signes de récession, que le Gouvernement a déposé les quatre projets de lois de programme actuellement soumis à l'examen du Parlement. Le but de ces textes était de permettre aux entreprises intéressées par les programmes d'investissements de l'Etat ou des entreprises nationales de prévoir leur propre programme d'équipement et de faciliter par là même le déroulement des travaux.

La loi de programme relative à l'énergie électrique, par son montant (près de 900 milliards pour le seul programme garanti) est, de loin, la plus importante. Elle se justifiait d'autant mieux que le secteur de la production électrique est un secteur où les prévisions, en tout état de cause, sont faites plusieurs années à l'avance, compte tenu de la durée d'exécution des travaux, où les perspectives d'accroissement de la consommation présentent un caractère de certitude qui ne se retrouve que de façon très inégale dans d'autres secteurs énergétiques et où, enfin, les prévisions faites ont été jusqu'à présent, très généralement respectées.

Le texte qui nous est proposé n'est d'ailleurs pas le premier texte relatif à l'énergie électrique. Déjà, en 1955, le décret n° 55-549 du 20 mai 1955 (*J. O.* 21 mai, page 5022) avait défini, dans le cadre du II[e] plan d'équipement, le programme des investissements relatifs à l'énergie électrique pour les années 1954-1957. Mais ce texte, pris en application de la loi n° 54-809 du 14 août 1954 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social, restait d'origine et d'essence gouvernementale, le Parlement n'ayant pas été appelé à se prononcer à son sujet.

Cette absence de discussion parlementaire a été d'autant plus regrettable que les investissements envisagés, en une très large mesure, étaient financés par des fonds publics (prêts du F. D. E. S., bonifications d'intérêt). Ces mêmes investissements présentaient, par ailleurs, une importance considérable pour le pays, du fait même du montant des travaux et aussi du fait des grandes options exercées, qu'il s'agisse de la place faite à la production nucléaire ou des arbitrages effectués entre productions thermique et hydraulique.

En fait, les implications des programmes de production d'énergie électrique dépassent largement le seul secteur technique, pour s'étendre aux domaines économique, social et financier.

Aussi, ne pouvons-nous que nous féliciter de voir soumis au Parlement le programme relatif aux années 1960 à 1962, programme qui s'inspire très largement du III[e] plan d'équipement — mais en le dépassant quelque peu, puisqu'il concerne également l'année 1962.

Votre rapporteur analysera tout d'abord le projet de loi proprement dit. Il examinera ensuite les problèmes posés par le financement des investissements prévus.

I. — Analyse du projet de loi.

Deux questions doivent être évoquées :

— d'une part, la loi de programme apporte-t-elle un élément nouveau par rapport au III[e] plan, tel qu'il a été défini dans le rapport publié au *Journal officiel* du 22 mars 1959 ?

— d'autre part, comment a été opérée, dans la loi de programme, la répartition entre les investissements nucléaires, thermiques et hydrauliques, répartition dont les incidences techniques, sociales et financières sont particulièrement importantes.

A. — La loi de programme et le III plan

Si les prévisions de consommation à la base de la loi de programme sont identiques à celles qui ont été retenues dans le III[e] plan, par contre, la contexture même des programmes de production est sensiblement différente dans les deux documents.

a) Prévisions identiques de consommation : l'élaboration d'un plan d'équipement électrique repose nécessairement sur une série d'hypothèses relatives à la consommation plusieurs années après l'engagement des travaux. La durée de construction d'une centrale hydroélectrique ou nucléaire est, en effet, de l'ordre de quatre ans, celle d'une centrale thermique de l'ordre de deux ans. C'est dire que les engagements de l'année 1962 se réfèrent à la consommation présumée pour 1965, sinon même pour 1966. Or, déterminer près de sept années à l'avance ce que sera cette consommation soulève de nombreuses difficultés.

En fait, la loi de programme et le III[e] plan ont été retenu pour l'année 1965, deux hypothèses de consommation :

— une hypothèse dite « courte » correspondant à une consommation de 97 milliards de kWh, cette consommation correspondant à un accroissement annuel par rapport à la consommation actuelle, de 6,7 p. 100 par an ;

— une hypothèse, dite « longue », soit 104 milliards de hWh, qui correspond, elle, à une augmentation annuelle de consommation de 7,5 p. 100.

Ces deux hypothèses ont été concrétisées dans la loi de programme ; celle-ci distingue un programme garanti (correspondant à l'hypothèse courte) seul soumis à l'appréciation du Parlement, et un programme complémentaire divisé en tranches annuelles, qui, engagé au fur et à mesure des besoins, permettra éventuellement de satisfaire la consommation prévue dans l'hypothèse « longue ».

Toute prévision de consommation présente d'ailleurs, il faut bien le souligner, une large part d'arbitraire. Les taux retenus ont été définis au vu des résultats constatés dans le passé et des prévisions de consommation faites par les principales industries utilisatrices pour les années à venir. Mais, de tels chiffres peuvent être mis en cause si, par exemple, l'évolution de la conjoncture générale se révèle sensiblement différente de celle que l'on pouvait prévoir, et surtout, si d'autres formes d'énergie tendent à se substituer à l'énergie électrique.

b) Contexture différente des programmes : la différence avec le III[e] plan est double.

D'une part, l'évolution rapide des techniques depuis l'époque où a été préparé le III[e] plan a permis de prévoir des investissements moins importants, pour une production électrique identique. Dans le même sens, a joué l'écrêtement de la consommation aux heures de pointe — sous l'influence en particulier du tarif « vert » mis en application à la fin de 1958, ce qui a permis d'étaler la demande et, par conséquent, de prévoir une meilleure utilisation des installations.

D'autre part, les investissements thermiques représentent une fraction relativement plus importante des investissements globaux. Cette orientation nouvelle de notre politique énergétique est particulièrement significative. Aussi, lui consacrerons-nous un développement particulier.

B. — Les critères de la répartition entre les productions nucléaire, thermique et hydraulique dans la loi de programme.

La répartition des crédits d'engagement entre les différentes sources d'énergie et les dépenses de transport est effectuée de la façon suivante dans la loi de programme :

Répartition des crédits d'engagement entre les grandes catégories de dépenses.

(En milliards de francs.)

DÉSIGNATION	PROGRAMME garanti.		PROGRAMME complémentaire.		TOTAL	
Nucléaire :						
E. D. F.	133,3	159,7	44,7	57,9	178	217,6
C. E. A.	26,4		13,2		39,6	
Thermique :						
E. D. F.	124,9	138,8	102,3	111,3	227,2	250,1
Charbonnages de France	13,9		9		22,9	
Hydraulique		260,9		58,5		319,4
Transport, distribution, répartition		324		26		350
Totaux		883,4		253,7		1.137,1

Si les crédits prévus pour le transport, la distribution et la répartition ne posent pas, du point de vue financier, de problème particulier, il n'en va pas de même de la répartition des programmes entre les productions nucléaire, thermique et hydraulique.

a) *La production nucléaire de l'énergie hydraulique.*

Le décret-programme du 20 mai 1955 avait déjà fait une part appréciable à la production nucléaire d'électricité : la loi de programme poursuit, en l'accentuant, cet effort.

Pour les trois années 1957, 1958 et 1959, les engagements relatifs au secteur nucléaire représentaient seulement 103,2 milliards.

Pour les trois années suivantes : 1960, 1961 et 1962, la loi de programme prévoit des engagements qui, au titre du programme garanti, s'élèvent à 159,7 milliards, au titre du programme complémentaire, à 57,9 milliards, soit au total à 217,6 milliards.

En 1965, notre pays disposera ainsi d'une puissance installée de 1.050.000 kW et notre production sera suffisante pour faire face au douzième environ de notre consommation globale d'électricité.

On a pu, parfois, faire observer qu'eu égard à un tel résultat, le coût de ces investissements était considérable.

Le prix de revient du kWh nucléaire reste, en effet, sensiblement supérieur à celui du kWh hydraulique. La diminution des prix de revient, au fur et à mesure des progrès techniques étant moins rapide qu'on avait pu l'espérer à l'origine, ce ne serait que vers 1975 que les prix des différents kWh auront tendance à se rejoindre.

Mais ne retenir que de telles considérations, pour apprécier le bien-fondé du programme qui nous est proposé, serait oublier que d'autres préoccupations entrent en jeu.

En l'état actuel de nos connaissances, l'électricité est encore un sous-produit de la recherche nucléaire. C'est dans cette perspective que doit être appréciée sa rentabilité actuelle.

Or, les chiffres constatés en France, qu'il s'agisse de la production d'électricité nucléaire ou du montant total des investissements effectués dans le secteur nucléaire, témoignent d'un effort sans doute considérable, mais encore en retrait par rapport à l'effort constaté dans d'autres pays.

En Angleterre, pays sans doute moins favorisé que le nôtre sur le plan hydraulique, mais comparable sur le plan industriel, les centrales nucléaires installées totaliseront, vers 1965, environ 5 millions de kW, soit près de quatre fois la puissance installée française.

Si l'on se réfère au montant global des dépenses engagées jusqu'à la fin de 1956 pour le développement de l'énergie atomique, notre pays est également en retard par rapport au Royaume-Uni, puisque les dépenses correspondantes sont respectivement de 125 milliards et de 800 milliards de francs.

Si, enfin, on se réfère au montant actuel de nos investissements dans le secteur nucléaire, le chiffre français est de l'ordre de 150 à 160 milliards de francs par an (programme du commissariat à l'énergie atomique et programme E. D. F.) alors que les programmes des U. S. A. avoisinent le millier de milliards de francs et que le programme du Royaume-Uni dépasse sensiblement 200 milliards de francs.

Le programme qui nous est présenté permettra sans doute d'accroître notre potentiel de production électrique, mais plus encore il doit nous permettre de mettre au point de nouvelles techniques nucléaires.

C'est la raison pour laquelle les centrales nucléaires inscrites dans la loi de programme utiliseront des procédés différents de production d'électricité en utilisant comme modérateur dans les réactions nucléaires, soit le graphite (centrales E. D. F. 1, 2, 3 et 4), soit l'eau lourde (centrales E. L. 4), soit l'eau légère (centrales Euratom).

La mise au point de ces méthodes permettra d'assurer la formation des techniciens qui seront de plus en plus nécessaires et de garantir à nos industries productrices de biens d'équipement un débouché stable.

Aussi bien, l'effort consenti en ce domaine paraît-il difficilement compressible.

Il reste encore inférieur à celui concernant la production thermique ou la production hydraulique d'électricité.

b) ***Le partage entre la production thermique et la production hydraulique.***

Plusieurs préoccupations entrent en jeu : la rentabilité des installations, la durée de construction et d'amortissement des installations, l'équilibre de la balance des comptes.

1° La rentabilité des installations : le choix de l'une ou l'autre technique procède dans chaque cas d'une comparaison des prix de revient futurs du kWh produit.

A production égale, le coût de l'investissement thermique représente le tiers seulement du coût de l'investissement hydraulique correspondant. Mais les charges d'exploitation d'une centrale thermique sont sensiblement plus élevées que celles d'une centrale hydraulique (dépenses de combustibles, frais de personnel, durée d'amortissement plus courte). Dans l'ensemble, la différence des prix de revient est assez faible pour que l'avantage du recours à l'une ou l'autre technique de production ne puisse apparaître dans beaucoup de cas qu'au terme d'une étude poussée des prix de revient.

A cet égard, les données de la comparaison entre le thermique et l'hydraulique ont quelque peu évolué ces dernières années.

Les usines thermiques sont de plus en plus grandes et peuvent occuper des machines de puissance unitaire toujours plus élevée. Ceci a pour conséquence une réduction des dépenses fixes et des dépenses de fonctionnement par kWh (une part non négligeable de ce gain étant toutefois perdue, toutes choses égales, par suite de l'augmentation des prix des combustibles).

L'équipement hydraulique a bénéficié également d'une amélioration de son prix de revient grâce à une conception améliorée des ouvrages, jointe aux efforts des constructeurs et entrepreneurs de travaux publics. Mais on ne peut se dissimuler que les sites les meilleurs sont actuellement exploités et que le prix de revient des nouveaux ouvrages a tendance à être supérieur à celui des ouvrages antérieurs, pour des raisons qui ne relèvent plus de la technique.

Une opération hydraulique reste intéressante dans la mesure où le taux d'intérêt de l'argent emprunté pour procéder à cet investissement n'est pas trop élevé pour compenser l'avantage résultant des frais d'exploitation relativement moindres.

Les opérations retenues dans la loi de programme ont fait l'objet de calculs de rentabilité très précis. Elles apparaissent rentables pour un taux d'intérêt ne dépassant pas 7 p. 100 : si l'on tient compte du fait qu'E D. F. ou la C. N. R. financent une partie de leurs travaux neufs sur ressources propres, ce dernier taux peut être considéré comme supérieur au coût moyen des capitaux pour E. D. F. ou la C. N. R.

2° La durée de construction et d'amortissement des installations : une centrale thermique est construite en deux ans et demi, une centrale hydraulique en quatre ou cinq ans. Le recours au thermique s'impose donc de préférence si la consommation électrique augmente de façon inattendue. Dans le programme complémentaire prévu par le Gouvernement, le thermique a d'ailleurs une place de choix.

Une centrale thermique dure une vingtaine d'années, une centrale hydraulique une cinquantaine d'années. Le choix de l'une ou de l'autre technique sera influencé par les prespectives énergétiques des années 1975-1985 et plus précisément par le développement très considérable de la production d'électricité d'origine nucléaire. Le souci d'éviter un suréquipement conduit par conséquent à freiner légèrement l'équipement hydro-électrique au profit de l'équipement thermique.

3° L'équilibre de la balance des comptes : cette préoccupation a été essentielle en 1955 et en 1956 au moment où était élaboré le troisième plan.

A l'époque, l'insuffisance de notre production charbonnière et, de façon générale, la perspective d'une pénurie d'énergie dans l'ensemble de la zone franc avait pu justifier une orientation des investissements vers le secteur hydraulique.

Les perspectives d'évolution de notre balance énergétique se sont toutefois sensiblement modifiées depuis lors.

D'une part, les ressources énergétiques sahariennes, pétrole ou gaz naturel se sont révélées beaucoup plus importantes qu'on ne le croyait à l'origine.

Les prévisions de production de pétrole en 1965 atteignent 50 millions de tonnes, soit sensiblement plus que la consommation nationale.

D'autre part, est apparu un danger de mévente du charbon, au moins pour certaines qualités. Le risque de recourir à des importations considérables a perdu ainsi de son actualité et dans la prespective où la loi de programme a été rédigée, le thermique ne pouvait que reprendre une partie de l'avantage qu'il avait perdu.

C'est ainsi que le programme hydraulique qui, dans le troisième plan, était de 2,5 milliards de kWh par an, a été ramené, dans la loi de programme, à 2, 1,8 et 1,7 milliards de kWh respectivement, pour les années 1960, 1961 et 1962.

Par contre, les tranches d'équipement thermique n'ont pas été modifiées ce qui signifie, en fait, l'accroissement de la part relative du thermique.

Le reproche aurait pu être fait à ce programme de n'avoir pas tenu compte largement de l'utilisation éventuelle du gaz naturel ou du pétrole pour la production d'électricité (exception faite de l'utilisation du gaz de Lacq). L'arrivée en métropole du gaz saharien risque, en effet, de permettre la construction de centrales, dont les prix de revient seraient inférieurs aux prix de revient des centrales actuelles.

En fait, cette utilisation du gaz saharien est encore à l'étude. En limitant à 1962 la loi de programme, le Gouvernement semble bien s'être réservé la possibilité d'orienter en temps utile notre production vers d'autres sources d'énergie, si cela se révèle nécessaire.

L'importance des chiffres inscrits dans la loi de programme fait naître la préoccupation de savoir comment des investissements aussi lourds pourront être financés. Sur cet aspect essentiel de la question l'exposé des motifs de la loi de programme ne nous fournit que peu d'indications.

II. — Le financement des investissements.

A. — Les données générales

Les entreprises productrices d'électricité connaissent des difficultés particulières de financement, qui tiennent à trois facteurs :

— le poids considérable des investissements ;

— la part très faible des ressources propres dans les moyens de financement ;

— le poids croissant des charges financières dans les prix de revient

a) *Le poids considérable des investissements.*

Il peut paraître intéressant d'examiner comment a évolué, depuis 1949, exprimé en francs constants 1957, le montant des investissements effectués dans le domaine de l'énergie électrique par E. D. F., la C. N. R. et les Houillères de bassin.

Evolution de 1949 à 1962 des dépenses d'investissement d'E. D. F., de la C. N. R. et des Houillères de bassin.

(Crédits de paiement en milliards de francs 1957.)

En 1949 : 208 ; en 1950 : 204 ; en 1951 : 174 ; en 1952 : 173,5 ; en 1953 : 158 ; en 1954 : 143,5 ; en 1955 : 155 ; en 1956 ; 178 ; en 1957, 214,7 ; en 1958 : 215 ; en 1959 : 276 ; en 1960 (1) : 281 en 1961 (1) : 307 ; en 1962 (1) : 318.

L'intérêts d'un tel tableau est de faire apparaître d'abord que, pratiquement, le niveau de nos investissements électriques n'a jamais été inférieur à 150 milliards de francs 1957 par an. Ce niveau varie d'ailleurs de façon sensible puisque, de 208 milliards en 1949, il passe à 143,5 milliards en 1955, pour remonter à 214,7 milliards en 1957. Ces variations s'expliquent par la place relativement plus grande prise par les investissements thermiques en 1954 et 1955.

L'année 1959 prend toutefois une signification particulière : nos dépenses d'investissement augmentent très fortement, augmentation d'autant plus remarquable qu'elle précède, pour 1960, 1961 et 1962, des chiffres qui sont encore supérieurs. L'année 1959 constitue ainsi, au point de vue des investissements électriques, une année charnière, et le début d'un nouveau palier d'investissements.

Comment s'explique cet accroissement de nos dépenses :

— d'une part, la consommation électrique s'accroît de plus en plus, ce qui exige, même compte tenu de l'amélioration des techniques, des investissements plus considérables ;

— d'autre part, certains travaux relatifs aux transports d'électricité, ajournés temporairement les années dernières, seront engagés dans le cadre de la loi de programme.

Le montant des travaux neufs est même devenu si important qu'en 1959 et dans le cas d'E. D. F. il représente 70 p. 100 du chiffre d'affaires global de l'entreprise.

Les ressources propres de l'entreprise ne permettent, qu'en une faible mesure, le financement de ces travaux neufs.

b) *La faiblesse des ressources propres des entreprises.*

Cette faiblesse a pour raison essentielle la politique suivie par les pouvoirs publics en matière de fixation des prix de l'électricité. La préoccupation de ne pas accroître les prix de revient de notre industrie, celle plus générale de limiter la hausse du coût de la vie l'ont emporté sur le souci de laisser aux entreprises la possibilité de pratiquer un large autofinancement.

La situation que l'on constate dans les entreprises intéressées (E. D. F. et C. N. R. tout particulièrement) est ainsi très différente de celle d'industries, comme l'industrie pétrolière, où, au contraire, les ressources propres constituent de loin l'essentiel des moyens de financement.

Le tableau suivant relatif à E. D. F. et à la C. N. R. est significatif à cet égard.

(1) Programme supplémentaire inclus.

Evolution des moyens de financement d'E. D. F. et de la C. N. R.

(En milliards de francs courants.)

MOYENS DE FINANCEMENT	1955 et années antérieures.	1956	1957	1958	1959
Prêts du Fonds de développement	621	80	80	121	167
Emprunts à long terme...	164	23	69	65	77
Crédits bancaires	154	56	52	54	36
Ressources et moyens propres	211	34	32	67	89
Total des ressources...	1.150	193	233	307	369

Pour 1955 et les années antérieures, les ressources propres ont représenté moins de 20 p. 100 des moyens de financement réunis par les deux entreprises. La proportion est encore plus faible en 1956 et 1957. Par contre, les années 1958 et 1959, marquent une certaine amélioration puisque les taux correspondants sont respectivement de 22 p. 100 en 1958 et 24 p. 100 en 1959. En valeur absolue d'ailleurs les ressources propres ont augmenté très fortement puisqu'elles passent de 32 milliards en 1957, à 67 milliards en 1958 et 89 milliards (prévisions) en 1959.

L'amélioration constatée en 1958 avait été essentiellement la conséquence d'une hydraulicité très favorable.

L'exercice 1959 bénéficie des incidences de la réforme tarifaire et de l'application de la T. V. A. à l'électricité.

Une hausse de 6 p. 100 des index économiques électriques et par conséquent des tarifs de vente d'électricité a été autorisée par l'arrêté de prix n° 24-166 du 6 janvier 1959.

L'ordonnance n° 59-121 de la même date portant réforme du régime fiscal de l'électricité a assujetti à la T. V. A. au taux de 10 p. 100 les ventes d'électricité qui en étaient exonérées jusqu'alors. Les tarifs de vente ayant été relevés à due concurrence, la réforme fiscale a été bénéficiaire pour E. D. F. dans la mesure où celle-ci a pu déduire du montant de la T. V. A. acquittée sur ses ventes, la T. V. A. relative à ses achats.

Pour 1959, ces deux mesures se traduiront pour l'entreprise par une amélioration de ses résultats de l'ordre de 40 milliards.

Dans la mesure où l'assujettissement de l'électricité à la T. V. A. est une opération qui ne peut, par nature, se répéter, l'amélioration constatée en 1959 est en partie exceptionnelle.

La faiblesse de l'autofinancement a eu pour corollaire un recours très large à l'emprunt sous ses diverses formes.

Or, si les crédits bancaires sont restés sensiblement stables ou ont même diminué en 1959, sous l'influence de la nouvelle politique suivie par les pouvoirs publics en matière de crédits à moyen terme, il n'en va pas de même des emprunts à long terme, surtout des emprunts auprès du F. D. E. S. De 1956 à 1959, cette dernière catégorie d'emprunts a plus que doublé (passant de 80 à 167 milliards).

Solution de facilité dans l'immédiat, le recours à l'emprunt a pour conséquence l'accroissement très rapide des charges financières.

c) *L'accroissement des charges financières.*

L'exemple d'E. D. F. est particulièrement significatif à cet égard. A la fin de 1958, E. D. F. avait émis des titres d'emprunts à concurrence de 1.428 milliards de francs, soit 1.132 milliards pour le long terme et 296 milliards pour le moyen terme.

Les emprunts contractés chaque année pour faire face aux travaux neufs pèsent sur la trésorerie des années suivantes au titre de l'amortissement proprement dit de ces emprunts comme au titre des charges d'intérêt.

Le tableau suivant montre l'évolution des charges globales d'emprunt de 1956 à 1959 :

Charges d'emprunt (amortissement et intérêts) d'E. D. F. de 1956 à 1959.

DESIGNATION	1956	1957	1958	1959
	(En millions de francs courants.)			
Remboursement d'emprunts et de crédits bancaires.....	27.100	28.910	58.020	49.400
Charges d'intérêt............	44.000	47.000	55.000	63.000
Totaux	71.100	75.910	113.020	112.400

De 1956 à 1959, les charges financières ont ainsi augmenté de près de 60 p. 100.

Il est évident que sur des chiffres d'affaires qui croissent sensiblement moins vite, le poids — en valeur relative, comme en valeur absolue — de telles charges est devenu de plus en plus lourd.

Les conséquences de cette politique d'emprunt ne sont d'ailleurs pas toujours apparues clairement. La dépréciation du franc a diminué en fait la charge qui aurait dû peser réellement sur l'entreprise. Le recours à l'indexation des emprunts n'a eu elle-même qu'une influence limitée sur cette évolution, dans la mesure où elle n'est pas totale, et ne concerne que les emprunts émis dans le public.

Si l'on peut dire, l'inflation a financé une fraction importante du montant des investissements.

Toute la question est de savoir si, dans les perspectives actuelles d'augmentation des investissements, perspectives beaucoup plus chargées que celles des années précédentes, si, compte tenu d'une stabilité monétaire que l'on espère rétablie pour de nombreuses années, le financement de ces travaux ne posera pas des problèmes insurmontables qui, plus ou moins rapidement, conduiraient à envisager divers moyens d'accroître les ressources propres des entreprises.

B. — Le financement de la loi de programme

Il ne semble pas que les entreprises intéressées pourront, dans l'immédiat, recourir plus largement que par le passé à leurs ressources propres pour financer les travaux neufs. Aussi bien pour la C. N. R. que pour E. D. F. les prévisions faites pour les années 1960-1962 font état de ressources sensiblement stables (de l'ordre de 80 milliards pour E. D. F. et de 6 milliards pour la C. N. R.)

Une telle stabilité, malgré l'accroissement des ventes peut surprendre. En fait, l'expérience des années précédentes a permis de constater que les plus-values qui auraient pu normalement résulter de l'accroissement de ses ventes se trouvaient compensées par un accroissement des charges (combustibles, personnel, et surtout charges d'intérêts.).

L'accroissement rapide des charges d'emprunt, déjà constaté les années précédentes, s'accentue encore, comme il ressort du tableau suivant, qui récapitule les charges d'amortissement et d'intérêts pour E. D. F. de 1959 à 1962 en tenant compte des prévisions d'emprunt pour les années qui viennent :

Charges d'emprunts (amortissement et intérêts) d'E. D. F. de 1959 à 1962 (prévisions).

DÉSIGNATION	1959	1960	1961	1962
—	(En milliards	de francs.)		
Amortissement	49	64	78	75
Intérêts	63	73	83	93
Totaux	112	137	161	168

De tels chiffres n'ont sans doute qu'une valeur indicative. Ils permettent cependant de fixer le sens de l'évolution.

De 1599 à 1962 les charges financières augmentent de 50 p. 100. Si bien que le recours à l'emprunt apparaît, dans une très large mesure, justifié par la préoccupation de rembourser les emprunts précédents : un tel système, en lui-même, ne paraît pas sain.

De telles perspectives posent de façon générale, le problème de la définition des mesures propres à accroître, de façon sensible, les ressources propres de ces entreprises au cours des années à venir.

La substitution de dotation en capital aux prêts du F. D. E. S., le relèvement des tarifs d'électricité, une meilleure orientation de la consommation : ces diverses solutions ont été fréquemment évoquées.

a) *La dotation en capital.*

La dotation en capital s'analyse comme la conversion en subventions de prêts antérieurement accordés par le Trésor. L'entreprise bénéficiaire fait ainsi le gain de l'amortissement des emprunts. Elle continue toutefois à verser un intérêt à l'Etat.

Pour ne prendre que le cas d'E. D. F., celle-ci a bénéficié par arrêté du 3 avril 1957 d'une dotation de 315 milliards qui représentaient à l'époque le tiers des 945 milliards de francs courants investis par E. D. F. depuis la nationalisation jusqu'au 31 décembre 1955. Ces dotations donnent lieu au versement par E. D. F. d'un intérêt de 3 p. 100 par an. Mais, en cas de bénéfices, et à concurrence de ses bénéfices, E. D. F. verse en outre un intérêt supplémentaire de 3 p. 100 également. L'excédent éventuel des bénéfices est affecté pour moitié à l'amortissement des dotations en capital, l'autre moitié étant laissée à la disposition d'E. D. F.

Le caractère artificiel de la dotation en capital doit toutefois être bien souligné : cette mesure ne vise, en fait, qu'à reporter sur le contribuable une partie de la charge qui aurait risqué de peser sur le consommateur.

b) *Le relèvement des tarifs d'électricité.*

Il est indiscutable que le taux d'accroissement des prix de l'électricité, depuis 1938, même compte tenu des dernières hausses du prix ou de l'application de la T. V. A. reste dans l'ensemble très sensiblement inférieur aux taux d'accroissement constatés pour l'ensemble des prix industriels et plus précisément pour deux formes d'énergie concurrentes, le charbon et le pétrole. Ce phénomène, pour une très large part, est dû à la politique systématique de blocage des prix de l'électricité (pour une autre part, il est vrai, à l'amélioration des techniques de production).

Peut-on envisager un relèvement des tarifs de l'électricité ? Il est difficile à votre rapporteur d'apporter une réponse précise à cette question.

Le prix de l'électricité continue comme par le passé à être un élément important du coût de la vie.

Par ailleurs, de plus en plus, la fixation des prix de l'électricité devra tenir compte des prix pratiqués à l'étranger, ne serait-ce que pour ne pas défavoriser notre industrie par rapport aux industries étrangères. A cet égard, la comparaison avec quelques grands pays est instructive.

Précisons d'ailleurs que cette comparaison, par nature, est approximative. Les prix de l'électricité sont en effet, très variables, selon les tensions, les puissances, les régions et surtout les périodes de consommation (heures de pointe d'hiver, ou heures creuses d'été par exemple). Les renseignements dont on dispose permettent de penser que, pour un client industriel de moyenne ou faible importance, les prix français sont sensiblement équivalents aux prix anglais ou hollandais, un peu plus élevés qu'en Suisse ou en Suède, aux ressources hydrauliques exceptionnelles, et un peu plus faibles qu'en Allemagne, en Italie ou en Belgique.

Quoi qu'il en soit, un relèvement des tarifs ne pourrait être que limité. Cette solution n'apporterait qu'un remède partiel aux difficultés constatées dans le domaine du financement.

c) *L'orientation de la consommation.*

Le propre de l'industrie électrique est d'être très largement suréquipée par rapport aux besoins moyens. Son équipement la met en mesure de faire face à la demande maximum prévisible, à certaines heures et certains jours de l'année. Mais ce même équipement est sous-employé en période normale. Le coût de la production marginale est, par conséquent, relativement très élevé, et toute mesure tendant à permettre une utilisation plus régulière du potentiel actuel doit être encouragée.

Un effort a déjà été fait en ce sens, avec la parution récente d'un dans l'établissement des prix de vente, du prix de revient marginal tarif, dit « tarif vert » pour la haute tension. Ce tarif tient compte de l'énergie produite. Ce tarif a été offert en option aux industriels au cours de l'hiver 1956-1957. Sa généralisation a été décidée à la fin de 1958.

Les résultats que l'on peut en attendre sont particulièrement significatifs. En 1965-1966 au niveau de production prévu par le troisième plan, son application permettra une économie d'équipements nouveaux équivalent à 500.000 kW, représentant actuellement près de 50 milliards de francs dans la production et 35 milliards dans la distribution. Par ailleurs, pour une consommation totale inchangée, la réduction de puissance appelée aux pointes d'hiver procurera une importante économie de combustible. C'est dire l'importance d'une telle mesure.

En ce qui concerne la basse tension, des efforts analogues ont été entrepris en vue de réduire la demande à la pointe, mais la réforme globale du régime n'est pas encore effectuée. Elle est d'ailleurs plus délicate que dans le secteur de la haute tension, puisque les utilisations procèdent, dans une très large mesure, du rythme de vie de la population.

Au terme de cette analyse votre rapporteur rappellera quelques-uns des aspects de cette loi de programme, tels qu'il a cru devoir les relever dans son exposé.

Sur le plan technique, dans un domaine aussi mouvant que le domaine énergétique, la loi de programme apparaît bien comme un compromis justifié entre diverses tendances : recherches accrues dans le domaine nucléaire de manière à améliorer notre potentiel en ce secteur et à parvenir à une production industriellement rentable d'énergie électrique — mais sans doute plus tard qu'on ne l'avait espéré initialement — accroissement relatif de la part des investissements thermiques de façon à ménager pour notre production charbonnière des possibilités d'écoulement ; poursuite des grands programmes hydrauliques qui tendront à faire de la vallée du Rhin et du Centre-Sud-Est des régions de forte production énergétique.

Aussi équilibrées que soient ces diverses perspectives, elles sont toutefois à la merci d'un progrès inattendu dans la technique des centrales nucléaires ou d'une arrivée massive sur le marché national des ressources énergétiques sahariennes.

Mais en ce domaine plus qu'en tout autre, les programmes ne peuvent s'improviser du jour au lendemain et les transformations possibles ne feront pas sentir leurs effets avant deux ou trois ans.

En limitant à l'année 1962 l'orientation donnée à la production électrique, le Gouvernement semble avoit fait preuve de sagesse. Toute prévision au-delà aurait eu un caractère quelque peu aléatoire qui aurait enlevé à ce texte une grande part de son intérêt,

Sur le plan financier, votre rapporteur n'a pu que mettre en évidence les quelques problèmes qui se posent dans une industrie aux investissements aussi massifs que celle-ci. Une bonne méthode de financement ne peut ête à l'avance présumée : trop de facteurs concourent à orienter le cadre dans lequel se dérouleront au fur et à mesure de leur exécution les programmes d'investissements. Il n'en reste pas moins certain que cette industrie a recouru et recourt encore trop largement à l'emprunt pour financer ses travaux neufs : les prix de revient futurs de l'électricité risquent d'être très lourdement obérés par l'accroissement des charges financières.

Votre rapporteur a été amené à évoquer dans son exposé quelques-unes des mesures propres à améliorer la trésorerie des entreprises : aménagement des tarifs de vente, étalement plus large de la consommation. Ces mesures ne sont pas exclusives d'une recherche systématique de toutes les économies possibles de gestion.

III. — L'examen du projet par la commission.

Au cours de sa réunion du 19 juin 1959, votre commission a examiné le texte qui lui était présenté et a entendu à ce propos les explications de M. Jeanneney, ministre de l'industrie et du commerce.

Le ministre a rappelé tout d'abord l'esprit dans lequel ont été préparées les lois de programme, et montré que le programme relatif à l'énergie électrique répondait bien aux préoccupations du Gouvernement : il s'agit là de dépenses inéluctables, compte tenu de la progression rapide de la consommation électrique, vérifiée par l'expérience, aussi bien dans notre pays qu'à l'étranger ; ces dépenses sont nettement individualisées ; il s'agit enfin d'un programme susceptible d'intéresser un large secteur industriel.

En retenant une loi de programme triennale — alors que les prévisions du troisième plan étaient limitées à l'année 1961 — le Gouvernement a entendu orienter de façon efficace notre activité économique. Aucune décision n'a été prise en ce qui concerne les années suivantes, mais peut-être serait-il souhaitable de prévoir chaque année la prolongation du programme actuel.

Le ministre a précisé ensuite les raisons pour lesquelles il n'avait pas été possible d'appliquer une loi de programme à l'ensemble de nos investissements dans le secteur énergétique. Les perspectives d'écoulement du charbon dans les années qui viennent sont trop incertaines pour permettre l'établissement d'un programme à long terme. Quant à la recherche pétrolière, elle relève pour l'essentiel de l'initiative privée.

Limité au seul secteur de l'énergie électrique, ce texte ne concerne en outre que la France métropolitaine, à l'exclusion de l'Algérie et des départements d'outre-mer.

Les prévisions relatives à l'évolution de l'économie algérienne, en effet, ne sont pas connues avec une précision suffisante et les modalités d'utilisation du gaz saharien sont encore mal définies.

Les départements d'outre-mer font l'objet, pour leur part, de programmes particuliers, étudiés par les soins du ministre délégué auprès du Premier ministre.

Le ministre a ensuite examiné les critères selon lesquels a été faite la répartition du programme entre les investissements nucléaires, hydrauliques et thermiques.

La définition du programme nucléaire a résulté plus de l'intention de promouvoir la recherche nucléaire que de celle d'assurer à tout prix une production électrique appréciable. L'électricité reste encore un sous-produit de la recherche. La loi de programme s'est proposé d'accélérer cette dernière et de permettre la formation des techniciens qui nous seront de plus en plus nécessaires. Elle permettra, en outre, de garantir des débouchés stables aux fabricants du matériel spécialisé utilisé dans les installations nucléaires.

Le ministre a alors rappelé les raisons qui ont conduit le Gouvernement à prévoir une réduction légère des investissements hydrauliques par rapport aux prévisions faites dans le troisième plan.

Le coût relativement élevé du kWh hydraulique par rapport à celui du kWh thermique — environ 200.000 F au lieu de 70.000 F — a été une raison essentielle de cette réduction. De même, on notera une durée d'amortissement très longue des centrales hydrauliques, durée qui dépassera largement la date à laquelle l'énergie nucléaire sera devenue compétitive.

Une réduction de ce programme ne saurait toutefois être trop forte. L'énergie hydraulique offre, en effet, sur le plan national, l'avantage d'une plus grande sécurité de production. L'équipement des centrales fournit par ailleurs des débouchés essentiels pour notre industrie.

Aussi, la réduction constatée par rapport aux années précédentes ou par rapport aux prévisions du plan est-elle le maximum compatible avec la bonne marche de nos industries et les exigences de notre sécurité en matière énergétique.

La diminution de la part relative des investissements électriques est allée de pair avec l'accroissement de la part des investissements thermiques.

Ces derniers présentent l'intérêt d'être d'un prix de revient moins élevé. Ils bénéficient, en outre, de l'avantage d'une mise en œuvre plus rapide : une centrale thermique est construite en deux ans et demi au lieu de quatre ans dans le cas d'une centrale hydraulique, étant entendu que ce délai pourrait même être raccourci en cas de besoin.

Les centrales thermiques peuvent également être implantées à proximité de la zone d'utilisation de l'électricité. Enfin, elles présentent l'intérêt de contribuer à résorber une partie de notre excédent charbonnier.

Le ministre a ensuite évoqué brièvement, à la demande de la commission, les problèmes soulevés par la construction de centrales nucléaires dans le cadre de l'Euratom.

La question se pose de savoir si les techniques appliquées dans les centrales franco-belges actuellement en projet seront reprises dans une ou deux centrales nationales de même type. Compte tenu du coût relativement élevé de l'énergie en Europe, la mise au point de techniques nouvelles y apparaît *a priori* plus rentables que dans d'autres pays. Mais, en tout état de cause, les décisions en ce domaine dépendront de l'issue de négociations internationales sur laquelle le ministre de l'industrie ne peut se prononcer.

A la demande de votre rapporteur qui s'inquiétait de ne voir figurer aucun engagement relatif à l'électrification rurale dans le projet qui nous est soumis, le ministre exposera les raisons pour lesquelles la loi de programme n'avait pu inclure l'électrification rurale.

Il s'agit là, selon le ministre, de dépenses particulièrement intéressantes sur le plan social, mais qui n'ont pas le caractère inéluctable des dépenses relatives à la production d'énergie électrique. Aussi, la participation d'Electricité de France à ces travaux ne figure-t-elle qu'à titre indicatif dans le texte présenté au Parlement.

Chaque année dans le cadre du budget du ministère de l'agriculture seront prévus les engagements nécessaires.

Interrogé ensuite par MM. Le Roy Ladurie et Dorey sur les raisons qui avaient conduit à abandonner le projet de construction d'un barrage sur l'estuaire de la Rance, le ministre a rappelé les conditions dans lesquelles se présentait cette opération.

La rentabilité de l'installation est apparue sensiblement inférieure à celle des centrales hydrauliques actuellement en projet. Le coût de l'opération aurait été très élevé puisque les dernières estimations ont conduit à retenir un chiffre de 60 milliards, soit 8 à 10 milliards de plus que le coût correspondant d'une centrale hydraulique de puissance équivalente.

Il n'est pas certain par ailleurs que nos industries électriques auraient pu trouver à l'étranger des débouchés importants pour les groupes électrogènes très particuliers utilisés dans ces centrales. L'énergie marémotrice est, en effet, coûteuse et de plus en plus les pays éventuellement tentés par l'utilisation de la force des marées préféreront recourir à une énergie à meilleur marché.

Néanmoins les études relatives à ce projet sont poursuivies. Elles s'orientent maintenant vers une centrale de coût moins élevé, moins importante, mais de rentabilité plus certaine.

Répondant enfin à M. Tony Larue qui s'inquiétait de savoir si dans les nouvelles centrales thermiques serait brûlée la totalité de nos excédents charbonniers, le ministre a été amené à préciser que, même compte tenu de ces débouchés supplémentaires, nos stocks ne pourraient vraisemblablement être résorbés entièrement. Le Gouvernement se préoccupe d'ailleurs de mettre au point les mesures propres à remédier à cette situation.

Votre commission a ensuite décidé, sous le bénéfice des observations qui viennent d'être exposées, de vous proposer l'adoption sans modifications de la partie du projet de loi de programme relative à l'énergie électrique.

DEUXIEME PARTIE

LE PROGRAMME RELATIF A LA S. N. C. F.

par M. Pierre Ruais, *rapporteur du budget des travaux publics.*

I. — Considérations sur l'absence d'un programme d'investissements routiers dans le projet d'équipement économique général.

A. — Commentaires sur la lettre d'envoi du gouvernement et sur l'exposé des motifs

Le projet de loi de programme (n° 55) relatif à l'équipement économique général qui est soumis par le Gouvernement au Parlement ne contient aucune proposition en ce qui concerne les routes. Il est naturel de chercher l'explication de cette lacune dans la lettre du 29 avril du Premier ministre au président de l'Assemblée nationale, transmissive du projet n° 55 et qui donne les raisons du choix des secteurs retenus.

Ces raisons sont :

— la possibilité, avec une loi de programme, d'une gestion plus rationnelle et moins coûteuse des crédits d'investissements ;

— la possibilité d'une politique d'investissements plus cohérente ;

— la nécessité où le Gouvernement se trouvera de toutes façons de réaliser dans un délai de trois ans les opérations inscrites.

Mais l'esprit n'est nullement satisfait après la lecture de cette lettre, car, s'il est un secteur où ces considérations s'appliquent particulièrement, c'est bien celui des routes.

Gestion plus rationnelle et moins coûteuse.

Un seul exemple entre beaucoup d'autres : le prix des matériaux enrobés qui se rattachent à celles des techniques les plus employées dans les travaux routiers. Ils valaient 6.500 F la tonne en 1951 ; 3.500 F en 1953 au moment où, après le vote de la loi sur le fonds d'investissement routier, les entreprises de travaux publics avaient la perspective d'avoir devant elles un programme régulièrement alimenté. Maintenant ils sont à 5.500 F la tonne, soit 2.000 F d'augmentation dont au moins 1.000 F sont imputables à l'insuffisance des marchés, parce que le matériel très coûteux qui sert à les fabriquer et à les mettre en œuvre, n'est utilisé qu'à 35 p. 100 de sa capacité.

Politique d'investissement plus cohérente.

A l'heure actuelle, les grandes routes du Nord qui relient Calais, Amiens, Lille, Maubeuge et Laon à Paris doivent être entretenues et améliorées à grand frais. Si une décision définitive était prise pour la construction de l'autoroute Paris—Lille, — la desserte des mêmes centres se ferait par des routes de rabattement sur l'autoroute. Ce qui veut dire que les travaux d'investissement faits à l'heure actuelle sur les premières, risquent de l'avoir été en vain lorsque la décision de construction de l'autoroute Nord aura été prise.

Nécessité indiscutable de réaliser les travaux inscrits au programme dans les trois ans.

Actuellement, le trafic s'accroît de 10 p. 100 chaque année. D'ici 1961, au minimum, un million de véhicules à deux roues et un million de véhicules à quatre roues supplémentaires seront lancés avec une vitesse croissante sur une même surface et sur des tracés qui ont peu changé.

Si l'on se tourne vers les pays du Marché commun, où la France veut entrer avec toutes ses chances, on constate que d'ici trois ans, l'autoroute Rotterdam—Naples sera réalisée, sauf la traversée de la Suisse qui demandera un peu plus de temps. Ceci est pour nous, si nous ne répliquons immédiatement par un programme d'autoroutes adapté, la certitude d'une évasion importante du trafic touristique.

Est-il possible, enfin, de rester insensible devant le bilan des accidents de la circulation routière qui représentent 188.000 victimes annuelles, dont 8.000 morts au minimum, et une somme qui peut s'établir entre 150 et 200 milliards de dégâts et d'indemnités ?

Ces quelques exemples suffisent à montrer qu'un programme routier conséquent répondait aux critères retenus par le Gouvernement pour arrêter la consistance de sa loi de programme. Bien plus, pour reprendre une expression employée dans l'exposé des motifs de la loi, il s'agissait également d'une infrastructure fondamentale. Faut-il en effet rappeler les trafics comparés des trois modes principaux de transports intérieurs ? Selon les chiffres de 1956, on trouve :

Chemins de fer : 30,8 milliards de voyageurs-kilomètres, 50 milliards de tonnes kilométriques ;

Voies navigables : 9,15 milliards de tonnes-kilométriques ;

Routes : 87,5 milliards de voyageurs-kilomètres, 15,5 milliards de tonnes-kilométriques sans camionnage, 20,2 milliards de tonnes-kilométriques avec camionnage.

B. — Le fonds d'investissement routier

En présence de ces constatations, on est amené à penser que si le Gouvernement n'a pas inclus les routes dans son projet de loi d'équipement public, c'est qu'il espère arriver aux mêmes fins par un autre procédé et on songe tout naturellement au fonds d'investissement routier. Il ne faut pas oublier, en effet, que le fonds d'investissement routier ne dispense pas seulement les crédits de paiement pour les travaux d'investissement routier, mais qu'il prévoit d'abord la mise sur pied de programmes pluri-annuels pour l'emploi de ces crédits.

Cette possibilité d'exécuter un programme de travaux routiers par le moyen du fonds routier est-elle réelle ?

Dans la pratique, depuis la création du fonds, on assiste à une amputation systématique des crédits de paiement (réduction du taux du prélèvement sur la taxe de consommation, non-application du prélèvement sur l'augmentation de la taxe, prise en charge de la reconstruction des ponts, fixation d'un point en 1957, blocage des crédits en 1953, 1957, 1958, 1959) et ces dernières années à une amputation encore plus considérable des crédits d'engagement.

A titre d'exemple, signalons que les crédits de paiement qui devaient être accordés au fonds routier sur la période 1952-1956 ont été amputés de 30 p. 100 et que le programme qui était au départ de 150 milliards n'a pu être réalisé qu'à raison de 70 p. 100.

En ce qui concerne le programme 1957-1961, les crédits d'engagement de 1958 ont été réduits à 9 milliards, ceux de 1959 à 11 milliards et le programme total qui était de 185 milliards ne se trouve engagé aujourd'hui qu'à 15 p. 100.

Devant ces chiffres décourageants, on pouvait quand même entretenir l'espoir que l'arrivée dans une période de stabilisation et de plus grande aisance de nos finances permettrait un fonctionnement normal du fonds d'investissement routier. Or, il n'en est rien, car à la stupeur du Parlement, l'existence même du fonds routier est contestée par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances qui supprime, en fait, le titre VIII du budget et réglemente de manière très stricte la procédure de dépenses effectuées sur ressources affectées spécialement.

Bien plus, les termes mêmes employés par l'article 18 de cette loi semblent viser tout particulièrement le fonds d'investissement routier sans prononcer son nom : « Dans tous les autres cas, (ceux-ci ne s'appliquent pas au fonds d'investissement routier), l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale. Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi ».

Ajoutons que l'article 132 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 supprime les tranches locales du fonds d'investissement routier.

M. le secrétaire d'Etat aux finances, interrogé sur ce sujet à l'Assemblée nationale dans la séance du 29 mai 1959, s'exprimait ainsi : « Ces ressources affectées, formant le titre VIII du budget avaient été, en effet, dans le passé, à l'origine de nombreuses difficultés et nous avons constaté les uns et les autres que les prescriptions initiales n'ont été que rarement respectées. Les dépenses sur ressources affectées constituent, à l'intérieur de la présentation budgétaire, un élément de démembrement et sont à l'origine des autres difficultés... etc. ». Puis un peu plus rassurant, il ajoutait : « Cependant, pour rester dans la ligne des décisions parlementaires de 1951, il peut être souhaitable de continuer à regrouper à part les opérations correspondant au fonds d'investissement routier ».

Qu'entend le Gouvernement par « rester dans la ligne des décisions parlementaires de 1951 » ?

C'est essentiellement ce qu'il importe à l'Assemblée nationale de connaître.

A l'heure actuelle, il n'est que trop évident que les textes fondamentaux ont supprimé le fonds d'investissement routier qui, dans sa mise en application, avait déjà déjà été sérieusement démantelé.

Toutefois, puisque le Gouvernement continue à prononcer les mots de « Fonds d'investissement routier » et entend « rester dans la ligne des décisions parlementaires de 1951 », il y a lieu de l'encourager vivement à persévérer dans cette voie.

Qu'exigent les routes et à quoi est attaché le Parlement ? A trois choses, et la commission des finances, de l'économie générale et du plan tient à le rappeler :

1° à un programme pluri-annuel de travaux ;

2° à des crédits de paiements annuels réguliers et suffisants ;

3° au respect d'un rapport entre les ressources versées par le budget de l'Etat pour les investissements du réseau national et celles consacrées par le même budget aux réseaux locaux.

Ce sont, en fait, les trois principes essentiels.

Il est évident qu'il y avait d'autres principes à la base du fonds d'investissement routier et celui qui a gêné le plus le Gouvernement est l'obligation inconditionnelle d'affecter chaque année aux travaux routiers des sommes importantes indexées en fait sur la circulation, donc indexées en hausse, et c'est probablement la raison pour laquelle il a invoqué à l'encontre du fonds routier le principe général de l'unité budgétaire.

Et cependant, on peut rétorquer que les errements suivis à l'heure actuelle en matière de financement des travaux routiers sont à l'opposé de cette orthodoxie budgétaire. En effet faute de crédits suffisants, l'administration reporte ces travaux nécessaires et courants d'année en année ; ils arrivent à ce moment-là à se transformer en travaux de gros entretien puis en travaux neufs et pour une dépense bien plus considérable : ce qui aboutit en fait à financer des dépenses de fonctionnement par des crédits de capital !

La commission des finances de l'Assemblée nationale estimant, à juste titre, qu'il était inconcevable de traiter le problème de l'équipement routier par le silence, a tenu à attirer l'attention du Gouvernement sur cette question très importante. Elle désire que ce dernier fasse connaître le plus rapidement possible sa position sur le fonds d'investissement routier et n'a pas manqué de rappeler que la création de ce dernier avait servi en son temps à justifier une augmentation de la taxe sur les carburants. Si le Gouvernement supprimait le fonds d'investissement routier et toute autre forme d'alimentation régulière et suffisante d'un programme d'investissement des routes il y aurait là un manquement aux promesses données et aux exigences de la circulation automobile, condition impérative de la prospérité de la nation, et l'opinion ne le comprendrait pas.

II. — Les investissements du chemin de fer au cours du II° plan.

Au sortir des années de guerre, la préoccupation majeure de la S. N. C. F. a d'abord été de reconstruire et de moderniser son réseau afin de pouvoir faire face aux besoins prévisibles de l'économie nationale.

En une dizaine d'années, le chemin de fer est devenu un instrument de transport massif, concentré et de rendement élevé.

La recherche de l'amélioration de la productivité a conduit la S. N. C. F. à transformer ses méthodes d'exploitation. Les éléments les plus importants de cette évolution furent la reconversion de la traction par l'électrification et le développement de la traction diesel, le regroupement des installations, la modernisation de la signalisation.

La réalisation des programmes d'électrification a permis la concentration du trafic sur un petit nombre d'artères à grand débit. Elle s'est traduite par une amélioration de la productivité du personnel et une économie importante d'énergie.

Pendant la période 1954-1957, la S. N. C. F. a consacré à ses dépenses d'investissements (reconstitution et premier établissement) près de 190 milliards de francs, qui se sont ainsi répartis :

Investissements totaux de la Société nationale des chemins de fer français.

(Reconstitution et premier établissement.)

NATURE DES OPÉRATIONS	DÉPENSES EFFECTUÉES			
	1954.	1955.	1956.	1957.
	(En milliards de francs.)			
Matériel roulant	5	0,9	»	»
Electrification : programme normal.	15,2	15	15	17,8
Installations fixes et travaux d'intérêt général	14,3	22,7	23,9	21,1
Participations financières	0,9	1	0,6	0,6
Totaux	35,4	39,6	39,5	39,5
Electrification : programme spécial..	1,2	5,2	8,6	5
Totaux	36,6	44,8	48,1	44,5
Pour mémoire :				
Part de frais généraux et intérêts intercalaires	2,8	3,8	4,1	4,1
Totaux généraux	39,4	48,6	52,2	48,6

Il convient de faire remarquer que les dépenses d'acquisition du matériel roulant dont, aux termes de l'article 23 de la convention de 1937 normalement couvertes par une annuité de renouvellement fixée forfaitairement en pourcentage des recettes du trafic et imputées au compte d'exploitation, puis, en cas de besoin, par des

prélèvements sur les réserves du fonds de renouvellement. Si les disponibilités de ce fonds sont insuffisantes, il est fait appel à l'emprunt.

De 1954 à 1957 les dépenses de reconstitution et de renouvellement du matériel roulant se sont élevées à 138,1 milliards dont 37 en 1954, 33,2 en 1955, 31,7 en 1956 et 36,2 en 1957. Elles correspondaient aux acquisitions suivantes :

— locomotives électriques .... 35,8 milliards
— automotrices électriques .... 7,9 —
— diesel et autorails .... 39,6 —
— matériel à voyageurs .... 28,2 —
— wagons .... 26,6 —

Le financement des dépenses d'investissement figurant au tableau ci-dessus s'est effectué de la façon suivante :

— pour la reconstitution, l'État prend à sa charge :

80 p. 100 des dépenses d'installations fixes ;

90 p. 100 des dépenses de matériel ;

100 p. 100 des dépenses de réparation de matériel et de reconstitution des approvisionnements ;

— pour le premier établissement : 20 p. 100 proviennent des ressources du budget d'exploitation de la S. N. C. F. et 80 p. 100 des emprunts dont la charge est supportée par la S. N. C. F.

De 1954, à 1957, les moyens de financements ont été les suivants :

DESIGNATION	1954	1955	1956	1957
	(En milliards de francs.)			
a) Versements de l'Etat au titre de la reconstitution	10,9	10,1	9,3	7
b) Autres ressources:				
Ressources propres	5	7	7,9	7,9
Prêts du F. D. E. S.	»	7	5	»
Emprunts	23,5	24,5	30	33,7
Totaux	39,4	48,6	52,2	48,6

Les résultats obtenus par le développement de la traction électrique sont résumés dans le tableau ci-dessous. On remarquera que la longueur du réseau électrifié s'est accru depuis la Libération à la moyenne de 200 kilomètres par an. Quant à l'économie brute de charbon de bonne qualité elle pouvait être évaluée annuellement à 4 millions de tonnes à la fin de l'année 1957.

Développement de la traction électrique.

ANNÉES	LONGUEUR des lignes électrifiées en fin d'année.	POURCENTAGE par rapport à la longueur totale du réseau.	POURCENTAGE du trafic acheminé.
1929	1.270	3	Environ 5
1938	3.340	7,8	13,5
1946	3.510	8,6	21,1
1954	4.610	11,5	32,7
1955	5.000	12,7	35,2
1956	5.520	13,9	38,5
1957	5.857	14,5	43

Fin 1956, la S. N. C. F. avait réalisé, compte tenu des corrections dues aux variations de la monnaie, le programme qui lui avait été fixé, à concurrence de 86 p. 100. On estimait alors à 8,3 milliards le retard pris fin 1956 sur le plan, compte non tenu des hausses de prix ; il convient de leur ajouter 11,9 milliards de francs pour travaux liés à l'augmentation de trafic qui n'ont pas été réalisés malgré une progession du trafic-marchandises de 19 p. 100 de 1954 à 1956.

Ce retard, qui concerne principalement : bâtiments, signalisation et installations de triage, fait encore aujourd'hui peser un lourd handicap sur l'exploitation.

III. — Les investissements du chemin de fer au cours du III° plan.

A. — Les objectifs généraux

Aux objectifs généraux du II° plan qui étaient la poursuite de la reconstruction et de la modernisation du réseau, s'ajouta pour le III° plan la nécessité de rétablir une marge de capacité qui avait complètement disparu en de nombreux secteurs d'exploitation en 1956 et 1957 en raison de l'accroissement constant du trafic.

L'augmentation de la productivité attendue de la modernisation fut fixée à 3 p. 100 par an, et il était prévu de faire face de 1956 à 1961 à un accroissement de trafic de 15 p. 100 (196 millions de tonnes à 226 millions de tonnes). Si l'on considère que le recrutement normal du personnel à la S. N. C. F. a repris en 1957 (avec un effectif qui était descendu de 492.000 en 1946 à 360.000 en 1957, c'est donc en fait un effectif à peu près constant qui est visé pendant la période à envisager et ce, malgré l'accroissement du trafic ; en fait, on escompte un abaissement de l'effectif total de 10.000 unités environ.

La pièce essentielle du III° plan de modernisation est toujours la reconversion en traction électrique et traction diesel qui permet à la fois une haute rentabilité, une amélioration substantielle du bilan énergétique et une augmentation de capacité.

Le plan contient une des dernières opérations d'électrification à haute rentabilité (26 à 30 p. 100) avec la Creil-Aulnoye, mais il aborde déjà des rentabilités plus faibles avec la ligne Dijon—Neufchâteau (13,6 p. 100). Les seules opérations nouvelles incluses dans le III° plan doivent permettre de réaliser une économie de charbon de 2.100.00 tonnes par an, en contrepartie d'un accroissement de consommation de 725 milliards de kWh et de 125.000 tonnes de gas-oil. Mais ceci représentait en 1958, une économie annuelle de 39 millions de dollars.

Des effets analogues doivent être produits par la dieselisation qui portera essentiellement, en première urgence, sur le Sud de la Loire. Rappelons simplement à ce sujet que la dieselisation de l'Etoile d'Orléans, tout en remplaçant un parc à vapeur vétuste par un parc diesel de moindre valeur de renouvellement, a permis de diminuer de 55 p. 100 les dépenses d'exploitation.

Dans la poursuite de cette politique de reconversion de la traction qui doit bénéficier à tous les secteurs, deux progrès essentiels de la technique ont été utilisés : c'est tout d'abord le remplacement de la traction 1.500 volts par la traction en courant alternatif à 25.000 volts qui procure une économie de 30 p. 100 sur les équipements correspondants en courant continu ; en outre, du côté des locomotives diesel l'expansion avait été freinée jusqu'ici par l'absence de puissance intermédiaire entre 2.000 et 700 CV, or, l'industrie peut fournir maintenant des moteurs rapides de 1.300 à 1.400 CV, qui donnent une puissance intermédiaire qui manquait justement pour les lignes à moyen trafic. Les objectifs de 1.800 CV, 2.000 et même 2.400 CV sont poursuivis par la S. N. C. F. et l'industrie française.

La modernisation de la traction qui augmente à la fois le rendement et la capacité ne peut donner ses pleins résultats et ne peut que venir buter contre des obstacles si des modernisations correspondantes dans les installations générales ne sont pas poursuivies, c'est pour cela que le plan comporte :

— outre la signalisation, un programme de télécommunications comprenant essentiellement un réseau d'information et de commandement à base télé-imprimeur et qui doit être complété par un calculateur électronique. Le système permettra une exploitation rationnelle du parc de voitures et wagons. A défaut de sa mise en application les commandes de matériel roulant à effectuer pour atteindre les objectifs du plan devraient être considérablement augmentées en raison de l'accroissement du trafic.

Des observations analogues peuvent être faites sur le caractère complémentaire et indispensable des opération suivantes :

— modernisation des triages ;

— armement des voies en raison de l'augmentation des caractéristiques du matériel ;

— problème des logements du personnel, car il ne faut pas oublier que le III° plan reste un plan de pénurie de main-d'œuvre et que la S. N. C. F. a les plus grandes difficultés à recruter son personnel si en contrepartie des changements de résidence imposés par la profession et le déroulement des carrières, elle ne peut offrir à son personnel un nombre de logements suffisants.

A l'achèvement du III° plan en 1961 et en vertu de ce plan, la S. N. C. F. doit disposer de 8.000 kilomètres de lignes électrifiées, supportant plus de 70 p. 100 du trafic et 12.000 kilomètres de lignes dieselisées : il restera encore 20.000 kilomètres de lignes exploitées en traction à vapeur.

B. — Forme initiale du III° plan

Tel qu'il avait été conçu primitivement et pour la période 1957-1961, le programme d'équipement et de modernisation comportait en investissements trois catégories d'opérations :

— des travaux de reconstruction pour un montant, en paiements, de 41 milliards ;

— des dépenses de matériel pour 51,7 milliards ;

— des travaux relatifs aux installations fixes pour 204,1 milliards.

Soit, compte tenu des frais généraux, un total de dépenses de 324,2 milliards, dont 316 en première urgence.

L'évolution de la conjoncture et la diminution progressive de nos réserves en devises ont d'abord conduit à distinguer, dans le plan de la S. N. C. F., un « noyau » représentant 255 milliards de dépenses indispensables et une « partie modulable » dont la réalisation dépendrait des possibilités financières.

En ce qui concerne les travaux de reconstruction qui se poursuivent depuis douze ans, la S. N. C. F. en avait envisagé l'achèvement pour 1961 selon un rythme annuel décroissant de 10 milliards les trois premières années à 6 milliards en 1960 et 5 milliards en 1961.

En ce qui concerne les wagons, la S. N. C. F. estime que la mise en service d'un centre répartiteur doit rendre possible une forte réduction du nombre des wagons nécessaires à l'écoulement du trafic à partir de 1961. Il lui avait donc paru possible de ramener de 46.000 à 39.200 le nombre des wagons à commander ; ce chiffre exigeant impérieusement, en raison de la situation très tendue, la poursuite de la modernisation des installations fixes, afin d'améliorer la productivité du matériel remorqué. Faute de quoi, le nombre de wagons à commander d'ici 1961 devrait passer de 39.200 à 60.000 et les dépenses correspondantes de 87 à 177 milliards.

L'importance des commandes à prévoir rendait nécessaire le recours au financement par le compte d'établissement d'une partie des achats de matériel roulant, leur montant excédant de 56 milliards

(51,8 de principal majorés de 4,2 de frais généraux) les annuités cumulées de renouvellement pendant les cinq années, augmentées des disponibilités du fonds de renouvellement.

En ce qui concerne les installations fixes, l'électrification constituait encore la pièce essentielle du IIIe plan.

Le programme de travaux retenu était le suivant :

— achèvement des électrifications en cours : Paris—Nord ; Lyon—Nîmes.

— opérations nouvelles :

Paris—Reding et embranchement (Est-Paris) ; Creil-Aulnoye, Busigny—Somain et banlieue Orry—Mitry ; Tarascon—Marseille ; Fouquereuil—Dunkerque ; Dijon—Neufchâteau ; autres opérations.

C. — Conception finale du IIIe plan

En fait, le IIIe plan n'a vu le jour qu'en 1959 par le décret du 19 mars 1959. Seuls sont réglés les exercices 1958 à 1961 ; 251 milliards de dépenses sont prévus, y compris frais généraux et frais intercalaires.

Ce plan comprend :

— reconstruction des installations fixes, poursuivie mais non achevée ;

— électrification : achèvement Paris-Nord, Est—Paris, Lyon—Nîmes, engagement Creil—Aulnoye, banlieue Nord—Paris, Tarascon—Marseille ;

— autres travaux d'équipement pour accroissement du débit, du rendement et de la sécurité.

Ces travaux sont dispersés et comprennent notamment :

— signalisation (blocks automotiques) ;

— télécommunications (pour amélioration de la rotation du matériel) ;

— armement des voies ;

— création de triages et installation dans les gares de marchandises (accroissement du trafic) ;

— logements pour le personnel ;

— participations diverses.

Commandes de matériel roulant.

Elles doivent porter en moyenne annuelle sur :

— 100 locomotives électriques ;

— 28 automotrices électriques ;

— 117 locomotrices à moteur thermique de 400 à 2.000 CV ;

— 49 autorails ;

— 175 voitures de grandes lignes ;

— 7.850 wagons.

IV. — La loi de programme S. N. C. F.

Le projet de loi de programme du 28 avril 1959 ne retient que des opérations d'électrification (installations fixes) et d'achat de matériel roulant neuf.

L'article unique du projet comporte, pour la S. N. C. F., l'approbation d'un programme d'engagement de 203 milliards 700 millions s'appliquant pour 38,7 milliards à l'électrification du réseau et pour 165 milliards à l'acquisition de matériel roulant neuf.

Ces autorisations d'engagement qui couvrent les années 1960, 1961 et 1962, débordant ainsi la période du IIIe Plan et amorçant la période du IVe, se répartissent ainsi :

ANNÉES	ELECTRIFICATION	MATÉRIEL	TOTAL
	(En milliards de francs.)		
1960	18,5	55	73,5
1961	11,7	55	66,7
1962	8,5	55	63,5
Totaux	38,7	165	203,7

Les crédits de paiement correspondant ne figurent pas dans le texte ; ils seront inscrits, pour ce qui concerne les dotations budgétaires, dans les lois de finances annuelles.

Toutefois, un échéancier indicatif des paiements a été prévu comportant 358,7 milliards de dépenses dont 246 pour les années 1960 à 1962 et 112,7 au-delà de 1962.

Ces 358,7 milliards se décomposent en 203,7 milliards destinés au paiement des opérations nouvelles inscrites à la loi de programme et en 155 milliards destinés au paiement d'opérations en cours. De sorte que les dépenses pour les trois années 1960 à 1962 se trouvent à peu près également réparties en tranches annuelles de 80 milliards environ.

Le détail des opérations est le suivant :

A. — Electrification

Les dépenses les plus importantes — 45,3 milliards — sont prévues pour la poursuite des électrifications en cours suivantes :

Nord-Paris ; Lyon—Nîmes—Saint-Etienne ; Est-Paris ; banlieue-Nord (1re étape) ; Thionville—Apach ; Tarascon—Marseille.

Celles de ces opérations engagées au cours du deuxième plan sont déjà en retard d'un an (Est-Paris, Tarascon—Marseille).

En outre, quatre opérations nouvelles sont inscrites, correspondant à 38,7 milliards d'engagements :

Creil—Aulnoye—Somain ; Aulnoye—frontière belge ; Fouquereuil—Dunkerque (avec antenne Hazebrouck—Lille) ; Dijon—Neufchâteau.

L'achèvement des travaux correspondant à ces nouvelles opérations aura lieu avec environ deux ans de retard sur les prévisions initiales du troisième plan.

Creil—Aunoye et Busigny—Somain.

Le troisième plan prévoyait l'engagement de cette électrification en 1958 ; les hausses de prix ayant empêché de réaliser complètement le programme, l'opération s'est trouvée différée et est ainsi retardée de deux ans.

La section de ligne de Paris à Creil étant maintenant électrifiée au titre du projet Nord-Paris (Paris—Lille), l'électrification de la section Creil—Aulnoye et de son embranchement de Busigny vers Somain et Valenciennes s'impose pour permettre l'acheminement en traction électrique de l'important trafic des marchandises du bassin de la Sambre vers la région parisienne, et des courants voyageurs et marchandises en provenance ou à destination de la Belgique (lignes Paris—Bruxelles—Amsterdam et Paris—Liège—Cologne).

L'électrification de Somain—Busigny—Verberie constituant une deuxième voie du Nord vers Paris, soulagera l'itinéraire via Longueau et permettra de différer l'électrification de la jonction Verberie—Longueau, qui avait été prévue au projet Nord-Paris mais non encore réalisée. Par ailleurs, cette électrification va permettre la suppression de la traction à vapeur dans un nouveau secteur de la banlieue parisienne.

L'électrification de Creil—Aulnoye améliorera le service des voyageurs sur cette ligne importante (grandes relations internationales vers la Belgique, la Hollande, l'Allemagne, le Nord-Est de l'Europe et les pays scandinaves).

L'électrification Creil—Aulnoye forme, avec l'électrification Nord-Paris, un ensemble qui économisera 454.000 tonnes de charbon par an et 885 mètres cubes de gas-oil ; 137 locomotives électriques remplaceront 463 locomotives à vapeur.

Aulnoye—Quevy (frontière belge).

L'électrification de cette courte section avait été réservée jusqu'ici, en attente de précisions sur le programme d'électrification des chemins de fer belges. Or, la Société nationale des chemins de fer belges a maintenant décidé de poursuivre son électrification (en courant continu 3.000 volts) en direction de la frontière, et d'atteindre Quevy au début de 1963. L'électrification d'Aulnoye—frontière devient, dès lors, indispensable pour éviter d'exploiter en traction vapeur une si courte lacune de l'itinéraire Paris—Bruxelles. Les études faites avec la Société nationale des chemins de fer français ont conclu à l'échange des deux systèmes de traction à la gare de Quevy, un certain nombre de trains Paris—Bruxelles franchissant toutefois la frontière sans arrêt, en utilisant des locomotives bi-courant.

Cette courte opération se présentant comme marginale par rapport à Creil—Aulnoye est assurée d'une excellente rentabilité ; en outre, la traction vapeur disparaîtra complètement d'Aulnoye (le dépôt sera fermé et ses installations vendues) lorsque la deuxième liaison avec la Belgique, Aulnoye—Maubeuge—Jeumont (22 km), sera également électrifiée : celle-ci n'est toutefois pas prévue dans le projet de loi de programme, la Société nationale des chemins de fer belges n'ayant pas encore pris de décision sur l'électrification de Jeumont—Charleroi.

Fouquereuil—Dunkerque et Lille—Hazebrouck.

L'électrification de Fouquereuil—Dunkerque est engagée avec un an de retard sur les prévisions du plan et étalée sur trois ans, ce qui amènera son achèvement avec deux ans de retard par rapport aux prévisions initiales du IIIe Plan. S'ajoutant à celles qui sont réalisées, ou en cours, au titre du projet Nord-Paris, elle permettra de disposer entre Valenciennes et Dunkerque, pour l'acheminement du trafic des marchandises, d'une artère à très bon profil admettant la circulation de trains complets d'un tonnage de 3.000 à 4.000 tonnes brutes (en matériel spécialisé) et assurant, en outre, la desserte des principaux centres miniers et industriels.

Contrairement aux autres électrifications de la Société nationale des chemins de fer français qui s'imposent même dans une hypothèse de trafic constant, l'électrification du prolongement de l'artère Nord-Est jusqu'à Dunkerque est justifiée par le développement du trafic de matières premières (houille, mineral, produits métallurgiques), et de produits sidérurgiques entre le port de Dunkerque, les bassins miniers et la région de Valenciennes. Le port de Dunkerque prévoit, d'ailleurs, d'importants agrandissements pour faire face à ce développement de trafic.

L'électrification de la voie ferrée s'imposerait de toute évidence dans l'hypothèse où le canal à grande section Valenciennes—Dunkerque ne serait pas construit ; mais, même si cette liaison est réalisée, le trafic du chemin de fer augmentera substantiellement, ainsi que l'a reconnu le rapport sur la modernisation des voies navigables établi par la commission des transports et communications du commissariat général du plan et l'électrification est largement justifiée même dans cette hypothèse.

Il est prévu de compléter l'électrification de Fouquereuil—Dunkerque par celle de Lille—Hazebrouck, second raccordement avec l'artère Nord—Est.

ANNEXE N° 160 (*suite*)

Dijon—Neufchâteau.

Engagée en 1962 avec un an de retard, elle sera probablement achevée en 1964, soit avec deux ans de retard.

Cette section réunit le réseau électrifié de l'Est (projet Est—Paris qui comprend notamment Toul—Neufchâteau), et le réseau électrifié du Sud-Est. Elle assurera la continuité de la traction électrique entre le bassin lorrain et Marseille.

Dans le sens Nord-Sud, cet itinéraire est emprunté par de nombreux trains complets à lourde charge dont la traction sur 20 kilomètres de rampes présente de sérieuses difficultés en traction vapeur (deux locomotives par train).

Après comparaison des diverses solutions possibles pour réaliser la liaison des deux systèmes de traction (courant industriel 25.000 volts dans l'Est et courant continu 1.500 volts dans le Sud-Est), il a été décidé de créer une gare d'échange à zones commutables, située à Epirey, à 3 kilomètres au Nord de Dijon—Porte-Neuve. Seuls les trains express de voyageurs effectueront sans changement de traction le parcours Dijon—Culmont—Chalindrey, à l'aide de machines bicourant. L'économie de charbon atteindra 85.000 tonnes par an.

Au total, les économies d'exploitation attendues sont de l'ordre d'un milliard de francs par an et 25 locomotives électriques remplaceront 35 locomotives à vapeur.

B. — Matériel roulant

La cadence d'achat de matériel roulant doit être calculée de manière, non seulement à suivre la mise en service de la traction électrique et l'accroissement du trafic, mais aussi à relayer les locomotives à vapeur arrivant à la réforme. La part d'investissement correspondant à l'accroissement de trafic ne doit pas être payée par le fonds de renouvellement.

Nous avons vu en effet que la Société nationale des chemins de fer français dispose pour le renouvellement de son matériel d'un fonds de renouvellement alimenté chaque année par un prélèvement à taux fixe sur les recettes ; le taux théoriquement correct a été fixé à 9 p. 100 : il donne en effet une annuité égale à 2,2 p. 100 de la valeur d'ensemble du parc et suppose donc une durée de vie moyenne des matériels de 45 ans. On ne saurait aller plus loin dans la voie de l'économie.

Avec le niveau de recettes prévues pour 1959 (632 milliards environ), l'annuité de renouvellement théorique est de 57 milliards. Or, l'ensemble des dépenses prévues pour 1960, 1961 et 1962 dans le projet de loi de programme est de 174 milliards, soit 58 milliards par an en moyenne.

Le montant d'un tel programme ne dépasse pratiquement pas la valeur d'annuités qui devraient suffire seulement à assurer le renouvellement du parc à trafic constant. On trouve encore ici la preuve que le programme présenté ne renferme qu'une part très stricte d'améliorations.

Le projet de loi de programme compte 174 milliards de paiements pour l'ensemble des trois années, dont 110 pour les commandes en cours. Le montant total des commandes nouvelles, à passer en 1960, 1961 et 1962, s'élève à 165 milliards (dont 101 à payer au-delà de 1962), et comprend les matériels suivants :

— **wagons : commandes de l'ordre de 4.000 par an pour les modèles ordinaires et de 350 pour les wagons spéciaux ; le parc en exploitation étant de 320.000, ce programme, qui correspond à un renouvellement de la totalité du parc en 74 ans, paraît insuffisant. Le III° Plan prévoyait un renouvellement de 7.850 wagons par an ; pendant les années 1957 à 1959 le renouvellement ne semble devoir être selon les prévisions de livraison en 1959 que de 10.145 unités, auxquelles devraient s'ajouter, si les livraisons 1960 et 1961 étaient égales aux commandes envisagées en 1959 et 1960 : 10.600 wagons, ce qui représenterait une relève de 18.455 wagons, c'est-à-dire, en gros, un plan exécuté à 50 p. 100 seulement ;**

— **voitures de voyageurs : les commandes prévues sont de 175 en 1960 et 1961, de 120 en 1962 ; le programme est modeste puisque le parc actuel de voitures utilisables est de 11.800 ; il permettra de ne plus utiliser, comme on le fait encore en période de pointe, des voitures en bois dans des trains rapides et express. Ce programme est conforme au plan ;**

— **autorails : les commandes prévues, tant pour renouveler le parc actuel de 1.000 unités, que pour faire face à l'augmentation du trafic sont très réduites : 20 autorails de 825 CV en 1960, 40 autorails d'un type nouveau (2 caisses de 450 CV) en 1961 et 1962. Ce programme est inférieur à celui prévu au plan ;**

— **locomotives Diesel et locotracteurs, locomotives et automotrices électriques : c'est le cœur du programme représentant plus de 50 p. 100 des engagements totaux.**

Le matériel de traction Diesel (50 locomotives de 1.400 CV, 60 de 600 à 900 CV, 50 à 80 locomoteurs et locotracteurs pour chacune des trois années) est indispensable pour poursuivre la politique de reconversion de la traction à un rythme convenable. Faute de le faire, il faudrait embaucher du personnel pour remettre en service des locomotives à vapeur.

Les commandes de locomotives électriques (91 en 1960, 55 en 1961, 46 en 1962) et d'automotrices électriques (25 en 1960, 51 en 1961 et 53 en 1962) ont pour objet de faire face aux besoins des électrifications nouvelles (il est évidemment indispensable de passer les commandes en temps voulu pour que la mise en service puisse avoir lieu à l'achèvement des travaux d'électrification) et, dans une moindre mesure, aux besoins créés par l'augmentation de trafic sur les lignes déjà électrifiées (30 locomotives en tout pour les trois ans). Ce programme est nettement inférieur à celui prévu par le III° Plan, soit 100 locomotives par an.

Récapitulation, par catégorie de matériel et par année, des commandes à passer au titre de la loi de programme :

DÉSIGNATION	1960	1961	1962
Locomotrices électriques	91	55	46
Automotrices électriques	25	51	53
Locomotives Diesel de plus de 300 CV	140	140	110
Locotracteurs	50	50	50
Autorails	20	40	40
Remorques pour autorails	50	»	50
Voitures à voyageurs	175	175	120
Wagons	4.350	4.350	4.950

Nous avons vu précédemment que ces dépenses de matériel seront autofinancées à concurrence de l'annuité de renouvellement, le surplus étant couvert par l'emprunt.

En 1958, cette annuité a fourni, au taux réduit de 6 p. 100 des recettes : 36 milliards. Il a donc été nécessaire de prélever 12 milliards sur les réserves.

En 1959, l'annuité de renouvellement, dont le taux a été fixé à 8 p. 100, produira environ 50 milliards alors que les dépenses totales relatives au matériel roulant, au mobilier et à l'outillage sont évaluées à environ 62 milliards. Pour les dernières années de la loi de programme, cette annuité pourrait atteindre 57 milliards si le taux classique de 9 p. 100 était appliqué.

C. — Autres travaux d'équipement (dits travaux complémentaires)

Rien n'est prévu à ce titre dans la loi de programme et nous verrons ci-dessous ce qu'il y a lieu d'en penser.

V. — Examen des propositions du Gouvernement.

Le projet de loi de programme du 28 avril 1959 se présente en net retrait par rapport aux prévisions du décret du 19 mars 1959 portant approbation du troisième plan.

Les électrifications Tarascon—Marseille et Est—Paris ne seront pas achevées en 1961 comme il était prévu, mais en 1962. Ce retard aura sa répercussion sur les nouvelles opérations engagées qui prendront à leur tour un retard par rapport aux dates prévues initialement dans le plan :

— **soit deux ans pour Creil—Aulnoye et Dijon—Neufchâteau (respectivement 1963 et 1964) ;**

— **et un an pour Fouquereuil—Dunkerque (1963).**

Ce retard a été causé par un ralentissement progressif des sommes consacrées à l'électrification, tel qu'il ressort ci-après (en milliards de francs) :

Investissements d'électrification (installations fixes sans frais généraux) : en 1957, 22,8 ; en 1958, 23,4 ; en 1959, 20,8 ; en 1960, 24 ; en 1961, 24.

Car si les chiffres paraissent se maintenir, ils représentent de moins en moins de travaux, le prix du kilomètre de ligne électrifiée ayant augmenté de 21 p. 100 de fin 1957 à aujourd'hui.

Il y a plus : le montant des engagements de 1960 à 1962 tombe progressivement de trois quarts à un tiers du montant des paiements, ce qui laisse prévoir un ralentissement comparable des travaux d'électrification dans les années qui suivront immédiatement 1962. Et, cependant, ont été écartées de la loi de programme deux opérations très urgentes : l'électrification de la deuxième étape de la banlieue Nord et surtout celle de Paris—le Havre dont la rentabilité

est incomparablement supérieure à celle de Dijon—Neufchâteau, celle-ci ayant toutefois l'avantage de réaliser la jonction électrifiée bassin lorrain—Marseille.

On ne voit plus maintenant dans quel délai pourront être réalisées ces opérations.

Pour ce qui est du matériel roulant, il y a, au contraire, une nette augmentation des dépenses effectuées ou prévues (en milliards de francs) :

Matériel roulant neuf : en 1957, 36,2 ; en 1958, 42,8 ; en 1959, 55,3 ; en 1960, 59,5 ; en 1961, 59,5.

Mais quand on compare les quantités de matériel correspondantes :

Locomotives électriques.

Plan (décret du 19 mars 1959) : moyenne annuelle : 100 locomotives.

Commandes passées ou à passer en vertu de la loi-programme : en 1957, 98 ; en 1958, 117 ; en 1959, 151 ; en 1960, 81 ; en 1961, 55 ; en 1962, 46.

Locomotives Diesel (400 à 2.000 *CV*).

Plan (décret du 19 mars 1959) : moyenne annuelle : 117 locomotives de 400 à 2.000 CV.

Commandes passées ou à passer en vertu de la loi-programme : en 1957, 80 ; en 1958, 90 ; en 1959, 110 ; en 1960, 140 ; en 1961, 140 ; en 1962, 110.

On constate, bien que les moyennes soient respectées sur les cinq années du plan, une forte tendance à réduire les commandes de locomotives électriques et, au contraire, une tendance à augmenter les commandes de locomotives Diesel qui ne survit d'ailleurs pas au-delà de 1961.

Ceci est bien la traduction, pour les locomotives électriques, du retard éprouvé dans l'électrification, du fait que les nouvelles lignes électrifiées ont un trafic plus faible que celles électrifiées antérieurement, enfin du fait que les commandes correspondant à l'accroissement du trafic ont été concentrées sur 1958 et 1959.

C'est aussi la traduction de l'accentuation de la diésélisation. Après avoir commencé avec les locotracteurs de manœuvre de la S. N. C. F., l'industrie a pu construire des locomotives de 800, puis de 1.400 et 1.800 CV et va maintenant vers des locomotives à un seul moteur de 2.000 et même 3.000 CV. Il en résulte que la traction diesel devient capable, de jour en jour, de prendre des lignes à trafic de plus en plus chargé. Quel sera le point d'équilibre économique entre la traction diesel, plus indiquée pour les petits et moyens trafics, et la traction électrique plus avantageuse pour les gros trafics? Seule, l'expérience arrivera à le déterminer.

C'est bien ainsi que l'on aurait pu interpréter exclusivement le ralentissement de l'électrification et l'accroissement de la diésélisation si les chiffres de 1962, en faisant brutalement passer le chiffre global des commandes de locomotives toutes natures d'une moyenne annuelle de 200 à 150, ne faisaient naître les doutes les plus graves sur la possibilité pour la S. N. C. F. de poursuivre après 1962, à une cadence suffisante, la politique de modernisation — donc d'économie sur le budget d'exploitation — et d'accroissement de capacité.

La disjonction de la loi de programme des opérations complémentaires rendues nécessaires par l'électrification, la diésélisation et l'augmentation du trafic (notamment par la concentration sur les grands axes électrifiés) dénature complètement le sens de la loi de programme dite « d'équipement public » qui devient en fait une loi de programme des industries électriques et mécaniques beaucoup plus qu'une loi de programme des équipements pour le transport par fer.

Le fractionnement d'un programme de modernisation entre une loi de programme partielle et des programmes annuels successifs et aléatoires financés par des crédits budgétaires ou des emprunts rend impossible le contrôle *a priori* de l'exécution du plan.

Il est générateur de toutes les dépenses supplémentaires d'investissement qu'entraîne généralement l'imprévision ; il met, enfin, la S. N. C. F. à la merci d'une congestion de ses installations.

Il y a une contradiction interne flagrante à assurer à la S. N. C. F. la disposition de moyens de traction de plus en plus puissants et à ne lui accorder qu'au compte-gouttes et par fractionnement les moyens techniques complémentaires sans lesquels elle ne peut tirer partie, pour le trafic, de ce potentiel accru de traction.

C'est le cas, en particulier, pour les installations permettant une rotation accélérée des wagons et l'écoulement d'un trafic accru aux points terminaux et de transit. Et la disjonction en paraît risquée au moment où il est procédé à une restriction massive des commandes de wagons.

La diminution du programme de commandes de wagons conjuguée avec l'absence de certitude sur la modernisation et le développement de la capacité des installations fixes (gares de triage, commande centralisée et prévisionnelle du mouvement du parc) est en désaccord complet avec les prévisions du plan et rejoint la contradiction signalée plus haut pour les installations fixes.

La différence entre les commandes passées ou à venir et les commandes prévues au plan s'établit comme suit :

Prévisions du plan : moyenne annuelle : 7.850 wagons.

Commandes passées ou à passer en vertu de la loi-programme : en 1957, 5.880 ; en 1958, 4.225 ; en 1959, 6.250 ; en 1960, 4.350 ; en 1961, 4.350 ; en 1962, 4.250.

Elle est d'autant plus grande que les prévisions du plan impliquaient déjà la réalisation des installations fixes destinées à tirer le maximum de productivité des wagons puisque les seules nécessités du renouvellement, à productivité constante et à trafic constant, conduisent à un chiffre de 8 à 9.000 wagons annuellement.

La S. N. C. F. justifie cette réduction massive par l'augmentation du trafic des wagons particuliers et par la diminution du trafic constatée depuis 1957 :

ANNEES	TONNAGE transporté.	TONNAGE kilométrique taxé.
	(Millions de tonnes.)	(Milliards de tonnes kilométriques.)
1956	204	52
1957	217	53,6
1958	212	52,9
1959 (estimé)	204	51

Les prévisions du plan étaient de 58,2 milliards de tonnes kilométriques en 1961 pour le trafic marchandises, alors que les estimations présentes ne sont plus que de 56,2 milliards pour la même année, soit une diminution de l'ordre de 4 p. 100.

La S. N. C. F. justifie également cette réduction par une nouvelle recherche d'augmentation de la productivité des wagons dans les trois directions classiques : réduction de la durée de rotation (6 p. 100 par rapport à 1957), accroissement du chargement moyen, enfin réduction du nombre de wagons immobilisés pour réparations.

VI. — Les moyens de financement.

Jusqu'en 1958, les commandes de matériel roulant ont pu être financées par les annuités de renouvellement avec appel, le cas échéant, au reliquat du fonds de renouvellement comme cela s'est passé en 1958. En 1959, l'annuité de renouvellement sera insuffisante mais l'équilibre sera presque établi en 1962 grâce à une diminution de la masse des commandes.

Dépenses de matériel roulant

(à l'exclusion du mobilier et de l'outillage).

	1958	1959	1960	1961	1962
	(En milliards de francs.)				
Montant des paiements pour matériel neuf	47,9	55,6	59,5	59,5	55
Annuité de renouvellement	(6 %) 36	(8 %) 49,8	(8 %) 50	(9 %) 57	(9 %) 57
Ressources du fonds de renouvellement	12	»	»	»	»
Reliquat à financer sur emprunt	»	5,8	9,5	3,5	— 2

Si l'on tient compte des transformations de matériel, du mobilier et de l'outillage qui interviennent pour environ 6 milliards par an, ces reliquats à financer par emprunt deviennent respectivement : 11,8 milliards, 15,5 milliards, 9,5 milliards, 4 milliards.

Pour l'année 1959, le financement des investissements se présente comme suit :

RECETTES

	En milliards de francs.
Acomptes de reconstitution	7
Concours du compte d'exploitation	9,400
Annuité de renouvellement	49,800
Prêts du F. D. E. S.	20
Autres emprunts publics	30
Reliquat d'emprunt public 1958	3,500
Total	119,700

DEPENSES

Installations fixes :	
Electrification	20,800
Autres opérations	22,580
Reconstitution, équipement	8,660
Frais généraux	5,160
Matériel roulant :	
Matériel neuf, modification .... } Mobilier et outillage .... }	62,500
Total	119,700

Le financement global pour les trois années 1960, 1961, 1962, se présenterait comme suit (chiffres donnés sous toutes réserves par le Gouvernement au niveau du trafic et des conditions économiques de 1959) :

— ressources propres à la S. N. C. F. (participation conventionnelle du compte d'exploitation, annuité de renouvellement et acomptes de reconstitution) .... 223 milliards.

— recours à l'emprunt et aux prêts du F. D. E. S. (maximum vraisemblable 53 milliards par an) .... 159 —

382 milliards,

soit 127 milliards par an.

En regard de ces recettes, les dépenses à prévoir sont les suivantes, aux termes de la loi de programme :

— électrification 24 milliards par an .... 72 milliards.
frais généraux approximatifs .... 7,2 —

— matériel roulant neuf, transformation du matériel, outillage et mobilier .... 192 —
frais généraux sur dépassement annuité de renouvellement .... 2,8 —

274 milliards.

Il reste donc pour les travaux complémentaires et la reconstitution, y compris les frais généraux, 108 milliards, ce qui laisse pour les travaux complémentaires, en admettant 8 milliards par an de travaux de reconstitution, une disponibilité de l'ordre de 25 milliards par an en moyenne et beaucoup moins pour l'année 1960 qui sera grevée par une très forte insuffisance de l'annuité de renouvellement.

Or, il semble que les exigences de l'exploitation de la S. N. C. F. dépassent nettement ce chiffre. Il importe donc de savoir si le Gouvernement consentira l'effort nécessaire pour porler les installations générales de la S. N. C. F. au niveau des besoins.

VII. — Conclusions.

En fait, devant la croissance rapide des appels annuels à l'emprunt de la S. N. C. F., le Gouvernement nous propose un dispositif d'arrêt. Ce dispositif est essentiellement à base de ralentissement de l'électrification, d'accentuation de la diéselisation et de compression sur les commandes de matériel roulant.

Les procédés utilisés ne sont pas sans justifications techniques. D'une part, en effet, l'industrie française peut livrer des locomotives Diesel de plus en plus adaptées aux trafics importants, d'autre part, l'électrification très coûteuse, mais mieux adaptée aux trafics les plus importants, commence à aborder des lignes où la rentabilité est bien moindre que dans les programmes précédents.

De plus, on a constaté, à partir de 1957, une baisse de trafic et des progrès de plus en plus accentués sont faits dans la productivité du matériel roulant.

Il n'en reste pas moins que le Gouvernement prend un risque pour le jour de la reprise du trafic : dans une certaine mesure, celui d'une insuffisance de moyens et dans une mesure beaucoup plus grande, celui d'une baisse de la productivité.

On constate par ailleurs que le Gouvernement continue à freiner les investissements de modernisation en matière de travaux complémentaires. Or, ces travaux avaient déjà pris un retard appréciable à la fin du deuxième plan.

Cette politique aboutit à priver la S. N. C. F. d'une partie du bénéfice qui sera tiré de la modernisation de la traction.

Il est regrettable enfin que des opérations de haute rentabilité comme les électrifications Paris-le Havre et Banlieue-Nord deuxième étape aient encore été écartées.

On ne saurait clore ces conclusions sans attirer l'attention de l'Assemblée sur certaines répercussions de ce programme ferroviaire dans deux domaines, celui de l'aménagement du territoire et celui de la coordination rail-route.

a) *Aménagement du territoire.*

Le quadrupement des voies entre le Nord et Paris, à savoir :

— ligne électrifiée Paris-Lille,

— ligne électrifiée Creil-Aulnoye,

— achèvement du canal du Nord à 2 m 20 de profondeur, s'ajoutant au canal de Saint-Quentin ;

Le doublement des liaisons lourdes Dunkerque-Valenciennes :

— par un canal permettant la circulation des bateaux de 1.350 tonnes à 3.000 tonnes,

— par une ligne électrifiée Dunkerque-Valenciennes ;

L'importance des travaux maritimes prévus à Dunkerque ;

constituent une concentration de moyens économiques dont il n'est pas question de nier le haut intérêt national, mais qui n'en amènera pas moins un déséquilibre accru entre le développement économique du Nord et celui d'autres provinces, telles, par exemple, la Bretagne ou le Massif central qui restent en sous-emploi. La convergence des voies lourdes électrifiées sur Paris, les programmes d'équipement public du Sud-Est sont d'autres facteurs de concentration, appuyés aussi légitimement quoiqu'à un moindre degré par la loi de programme d'équipement économique.

Le déséquilibre du développement entre régions est un facteur de troubles dans un pays et il finit par coûter très cher. La région parisienne, qui continue à recevoir les populations qui ne trouvent pas de travail dans l'Ouest et dans le Centre, en constitue un exemple connu : l'accroissement de la population parisienne en 1958 a été évalué à 212.000 personnes, dont 51.000 seulement proviennent de l'accroissement normal de la population, et chaque nouveau ménage installé dans la région parisienne exige un investissement de 4.500.000 francs, alors que sa stabilisation en province ne coûterait que 2.760.000 francs

Les correctifs qui pourraient être apportés à ce déséquilibre sont, par essence, des investissements dispersés, et ce sont justement ceux qui n'apparaissent pas dans la loi de programme parce qu'ils n'y ont pas leur place. Par contre, ces correctifs peuvent être apportés par une action d'investissement diffuse à mettre en œuvre dans les programmes d'équipement engagés annuellement.

Un tel programme de petits travaux, où l'équipement routier, à côté des distributions d'eau et d'électricité, ne saurait manquer d'avoir une place importante, devrait compenser sur un plan interrégional les grosses opérations concentrées qui nous sont proposées et dont le coût social, quoique rarement chiffré dans les calculs de rentabilité, est très élevé. Or, sur le plan routier, le Gouvernement est resté muet.

b) *Coordination rail-route.*

D'un autre côté, on observe que la III[e] plan recommande d'accompagner la politique de modernisation du chemin de fer par des tarifications différentielles.

L'équipement des grands itinéraires ferroviaires conduit à un abaissement du prix de revient des transports qui, s'il est accompagné par une tarification adaptée au priv de revient, conduira à ramener au chemin de fer la majeure partie du trafic marchandises longue distance qui emprunte actuellement la route le long de ces itinéraires.

Corrélativement sur les itinéraires où le prix de revient des chemins de fer est élevé, la tarification adoptée amènera la désertion de la voie ferrée, trop chère, et les routes prendront la place des chemins de fer qui devront être fermées.

Si cette politique logique doit être continuée par le Gouvernement, il conviendra, non seulement de le faire avec les précautions voulues, mais encore d'en tirer toutes conséquences sur la contexture du réseau routier, car il n'est pas possible de préconiser cette politique, qui appelle des routes de substitution, et de passer sous silence, comme il a déjà été observé plus haut, le problème des investissements routiers.

VIII. — L'examen du projet de loi par la commission.

Au cours de sa séance du 18 juin, votre commission a examiné le projet de loi d'équipement économique général.

Après avoir entendu l'exposé de son rapporteur sur l'absence de programme routier et sur la partie concernant la S. N. C. F., elle a procédé à l'audition de M. Robert Buron, ministre des travaux publics, des transports et du tourisme.

Le ministre a tout d'abord précisé les raisons pour lesquels ne figuraient pas dans le projet un programme de travaux routiers. Il a cependant observé que le doublement de la circulation tous les sept ans rend particulièrement nécessaire une politique routière à long terme.

Toutefois, la courte durée de la loi-programme proposée ne permet pas l'étude et la préparation de travaux dont l'importance est parfois comparable à celle des grands barrages hydrauliques.

Par ailleurs, il existe déjà deux programmes quinquennaux d'investissements routiers ; le premier n'a été réalisé qu'à 70 p. 100 et le second à 15 p. 100 pour le moment. Il faudra encore plusieurs années pour les mener à leur terme. Les objectifs à atteindre sont donc connus. Ce sont plutôt les moyens financiers qui font défaut.

Le ministre a indiqué qu'il n'avait pas voulu courir le risque de voir la loi-programme se substituer au fonds routier dont il demeure partisan et qu'il espère voir maintenir, dans son principe, sous une forme ou sous une autre, dans le budget de 1960.

Sur le chapitre des investissements de la S. N. C. F., le ministre a précisé que les prévisions d'engagement de la loi-programme pouvaient laisser redouter un ralentissement de l'électrification au delà de 1962. Le département des travaux publics avait, en effet, demandé, pour cette date, l'engagement des travaux d'électrification de la ligne Paris-le Havre. Des considérations financières n'ont pas permis de lui donner satisfaction. Toutefois, les négociations se poursuivent avec le ministère des finances afin d'éviter une brusque rupture du rythme d'électrification du réseau.

Après avoir indiqué que le trafic ferroviaire avait continué à marquer une certaine régression, analogue d'ailleurs, mais plus faible, à celle constatée dans les pays européens voisins, le ministre a évoqué la question des tarifs du chemin de fer. La difficulté dans ce domaine est de répondre au double souci de la rentabilité d'une part et de la notion de service public d'autre part. A l'heure actuelle 30 p. 100 des lignes sont en grand déficit, 30 p. 100 dans une situation marginale, et 40 p. 100 sont bénéficiaires.

Si l'alignement des tarifs sur le prix de revient du transport n'apparaît donc pas comme facilement réalisable, l'assouplissement du système tarifaire n'en est pas moins indispensable et diverses mesures de nuancement des tarifs ont déjà été prises.

Le Gouvernement poursuit également, avec prudence, sa politique de fermeture de lignes, sans perdre de vue qu'une ligne fermée fait perdre tout espoir de rénovation économique à une région déshéritée.

En réponse à une question de votre rapporteur, le ministre a donné l'assurance que les travaux complémentaires de la S. N. C. F. : gares, triages, autres installations fixes, etc. — qui ne figurent pas dans

la loi-programme — ne seraient pas sacrifiés. Le volume des emprunts, qui sera porté à 185 milliards, permettra le faire face à ces autres dépenses d'équipement.

Enfin, à une question de M. Raymond Boisdé relative à la prime de productivité de la S. N. C. F., le ministre a précisé qu'il s'agissait en réalité d'un intéressement des cheminots aux économies résultant de la modernisation du réseau.

Après le départ du ministre, la commission, sur la proposition de votre rapporteur, a souligné son désir de voir se poursuivre la politique de pondération des tarifs du chemin de fer. Le rapporteur général a souhaité également que dans le domaine des investissements routiers il soit mis fin à cette incohérence trop longtemps entretenue que constitue l'éclatement des responsabilités entre les ministères des finances, des travaux publics et de l'intérieur. Il lui semble, en effet, indispensable de regrouper au sein du même ministère les moyens à mettre en œuvre pour doter notre pays du réseau routier moderne que rendent indispensables les conditions économiques actuelles.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a ensuite décidé de vous proposer l'adoption, sans modificatian, de la partie du projet de loi de programme relative à la S. N. C. F.

TROISIEME PARTIE

LE PROGRAMME RELATIF AUX VOIES NAVIGABLES ET AUX PORTS

par M. Albert Denvers, *rapporteur du budget des travaux publics* (voies navigables et ports).

I. — Considérations générales sur l'état actuel du réseau fluvial et des ports maritimes français.

La loi de programme qui nous est soumise constitue, dans le secteur des ports et voies navigables comme dans les autres, la promesse inscrite dans un texte de loi qu'un certain volume de travaux d'équipement, assez nettement définis, sera engagé au cours des années 1960 à 1961.

L'ensemble des opérations prévues représente 94 milliards de francs dont 54 à la charge de l'Etat.

DESIGNATION	PORTS	VOIES navigables.	TOTAUX
	(En milliards de francs.)		
Etat	24,600	29,400	54
Fonds de concours	17,610	23	40,610
Totaux	42,210	52,400	94,610

Il faut rappeler que ces dépenses ne représentent pas la totalité des dépenses d'équipement qui doivent être effectuées et que la loi de programme sera complétée annuellement par des opérations inscrites, dans les conditions habituelles, au budget de reconstruction et d'équipement.

L'effort à fournir dans ce domaine de l'équipement des ports et des voies navigables est d'autant plus considérable que dans la compétition économique ouverte par le Marché commun les frais de transport sont appelés à jouer un rôle appréciable.

Il est nécessaire que notre pays mette à profit le délai qui subsiste avant l'application intégrale du traité de Rome pour que nos installations portuaires et notre réseau fluvial puissent donner la réplique à nos concurrents européens.

Or, l'infrastructure de nos voies navigables, longtemps négligées dans leur entretien et leur modernisation, est dans un état de vétusté regrettable.

Après avoir été en tête du progrès, notre réseau ne correspond plus, dans ses normes, aux nécessités du transport moderne.

A l'étranger, au contraire, les trente dernières années ont été employées à contruire de nombreux canaux et ouvrages, à consolider et élargir les voies existantes. Cet effort ne se ralentit pas, quels que soient les obstacles à vaincre, comme le montre la liaison Rhin-Danube.

La France, malgré les réalisations de ces dernières années, notamment sur le Rhône, la Seine et certaines liaisons du Nord où quelques ouvrages trop rares ont été reconstruits, construits ou modernisés, n'a pas tenu à un rythme satisfaisant un effort suffisant d'équipement — surtout d'infrastructure — rendu nécessaire, non pas seulement par les besoins normaux, mais en fonction du rôle que devra jouer dans l'avenir le réseau fluvial français.

Alors que la Russie, la Belgique et l'Allemagne saisissant tout l'intérêt économique d'un réseau fluvial moderne, ont mis tout en œuvre pour se donner de grandes voies navigables au gabarit en rapport avec les besoins, la France demeure très en arrière, ne disposant, en dehors de la Seine et du Rhône, que de son vieux réseau au gabarit restreint.

Pourtant, l'intérêt financier, indépendamment de tous les autres, de la modernisation des voies navigables, n'est pas niable.

Il peut être observé, par exemple :

— que pour les voie qui seraient purement et simplement améliorées le prix de revient des transports se réduit d'environ 12 p.100 ;

— que pour les voies dont l'enfoncement est porté de 1,80 m à 2,20 m, cette réduction peut être évaluée à 20 p. 100.

De même, nos ports maritimes, si gravement éprouvés par les destructions de la dernière guerre, souffrent d'un handicap analogue par rapport aux ports étrangers, plus vite reconstruits et parfaitement modernisés.

Cette insuffisance d'équipement provoque des attentes prolongées de navires, des changements de postes en cours de débarquement. Elle se traduit par des frais supplémentaires et mécontente la clientèle que la disparité entre les prix français et étrangers incite déjà trop à se détourner de nos installations.

Le rôle de nos ports dans l'économie générale du pays est pourtant déterminant. La moitié des échanges extérieurs s'effectue par voie maritime ; la qualité et le prix des services rendus peuvent donc avoir une incidence directe sur les prix français.

Le projet de loi de programme que le Gouvernement nous propose peut, dans une certaine mesure, remédier à la situation que nous avons décrite.

Il faut cependant que les engagements pris soient tenus, c'est-à-dire que les budgets annuels comportent les crédits de payement correspondant aux programmes arrêtés et que de larges facilités d'emprunts soient accordées aux collectivités qui apportent leur concours à l'effort de modernisation de ce secteur de l'économie nationale.

II. — Les voies navigables.

A. — Les résultats du IIe plan

Le programme du IIe plan comportait essentiellement l'accélération des travaux de reconstruction, de restauration ou de gros entretien des voies navigables à grand et moyen trafics, la réalisation de travaux de défense des berges, l'amélioration des passages constituant des goulots d'étranglement et la modernisation de certains canaux, notamment leur approfondissement pour permettre la navigation à l'enfoncement de 2,20 m au lieu de 1,80 m.

Lors de l'élaboration de ce plan, un total de 44.150 millions de travaux d'infrastructure avait été retenu auquel devait correspondre un montant de crédits de paiement s'élevant à 34.249 millions pour les quatre années du plan.

En ramenant ce chiffre à 26 milliards, le Gouvernement entendait déjà ralentir la cadence de réalisation des travaux pourtant indispensables. En réalité, de 1954 à 1957, il n'y eut que 15 milliards d'investissements effectués dans les voies navigables ainsi qu'il est montré ci-dessous par la récapitulation des dotations budgétaires.

ANNÉES budgétaires.	CRÉDITS D'ENGAGEMENT		CREDITS DE PAIEMENT	
	Reconstruction.	Equipement neuf.	Reconstruction.	Equipement neuf.
	(En milliards de francs.)			
1954	0,3	1,7	0,97	1,25
1955	1,4	4,5	0,64	1,76
1956	0,98	5,9	1,07	4,02
1957	0,9	5,45	1	4,50
Totaux	3,58	17,55	3,68	11,53
	21,13		15,21	

C'est dire que l'objectif du IIe plan n'a pu être atteint et qu'il n'a pas été possible de porter l'enfoncement à 2,20 m sur les parcours prévus, ni de supprimer les difficultés de navigation sur les voies les plus fréquentées, cependant que les travaux de reconstruction et de restauration demeuraient inachevés.

Les investissements effectués sur les voies navigables au cours des quatre années de réalisation du IIe plan ont été consacrés essentiellement à des opérations de reconstruction et de restauration ainsi qu'à l'aménagement des liaisons Nord-Paris et Nord-Strasbourg pour la navigation à 2,20 m d'enfoncement. La modernisation des ouvrages sur la liaison Dunkerque-Valenciennes, dans le cadre du programme de mise au gabarit de 1.350 tonnes de cette liaison, a été également entreprise.

Les principales opérations envisagées ont été les suivantes :

— reconstruction de ponts routiers (participation aux dépenses) ;

— travaux d'étanchement et de défense des berges ;

— reconstruction de l'écluse de Dorignies (Nord) sur la Scarpe ;

— restauration et amélioration des installations de pompage ;

— reconstruction de l'écluse de Courchelettes (Nord) sur la Scarpe ;

— rectification de tracé sur le canal de la Haute-Deûle ;

— doublement de l'écluse de Liverdun (Meurthe-et-Moselle) ;

— aménagements en vue de la navigation à 2,20 m d'enfoncement sur le canal de la Marne au Rhin, le canal de l'Oise à l'Aisne et la Moselle canalisée ;

— reconstruction du barrage de Monzé-Scarpone sur la Moselle ;
— construction d'une nouvelle écluse à Couzon sur la Saône.
— construction d'une nouvelle écluse à Chalon-sur-Saône, sur le canal du Centre.

Il convient en outre de signaler que la société internationale de la Moselle, instituée en vue de rendre la Moselle accessible aux chalands de 1.350 tonnes entre Thionville et Coblence, a poursuivi activement ses études en vue d'engager effectivement certains travaux en 1958. De même, les études ont été très avancées sur le tronçon Metz-Thionville qui continue à dépendre directement des services français de la navigation et qui fait l'objet d'un financement particulier — (Budget des finances. — Charges communes).

B. — Les objectifs du IIIe plan et le degré actuel de réalisation

Le IIIe plan s'est proposé comme but, en ce qui concerne les voies navigables, d'effectuer, sur certaines voies, les travaux nécessaires pour faire face à un accroissement sensible du trafic en améliorant les conditions de navigation et pour profiter au maximum de la capacité de la flotte moderne pouvant naviguer à l'enfoncement de 2,20 m.

Pour atteindre ce but, le IIIe plan a prévu l'engagement, au cours des quatre années 1958 à 1961, d'un volume de travaux d'un montant de 71 milliards de francs, les paiements s'élevant à 57 milliards pour ces mêmes années.

D'après le plan, les opérations retenues comprennent :

— l'approfondissement du canal de la Marne au Rhin et de ses antennes vers Metz et la Sarre ;

— la modernisation de la Seine ;

— la construction du canal du Nord ;

— l'approfondissement des canaux du Rhône au Rhin et de l'Est branche Sud ;

— la poursuite de la mise au gabarit de 1.350 tonnes de la liaison Dunkerque-Valenciennes ;

— des opérations diverses sur les voies les plus fréquentées et dans les ports fluviaux.

Pour les années 1958 et 1959, les moyens financiers ont été les suivants (en millions de francs) :

Autorisations de programme : en 1958, 5.800 ; en 1959, 7.298.
Crédits de paiement : en 1958, 6.400 ; en 1959, 7.200.

En 1958, a été engagée dans le cadre de l'aménagement de la Basse-Seine une opération importante : la construction d'une écluse à Andrésy (1.000 millions).

Toutes les autres dotations d'autorisations de programme affectées au budget de 1958 concernent des opérations d'un montant inférieur à 200 millions réparties sur les liaisons retenues au IIIe plan et en particulier sur la liaison Dunkerque—Valenciennes, sur la liaison Nord—Paris, sur le canal de la Marne au Rhin et sur la Seine.

En 1959, les principales opérations engagées ont été les suivantes :

— aménagement de la voie Dunkerque—Valenciennes : 1.300 millions comprenant en particulier l'achèvement de l'écluse de Courchelettes, la reconstruction de l'écluse de Pont-Malin et l'aménagement du bief d'Haulchin en prévision de la suppression de l'écluse d'Haulchin.

— ligne Nord—Paris : 500 millions ;
— canal de la Marne au Rhin et antennes : 1.400 millions.
— aménagement de la Haute-Seine : 900 millions ;
— travaux divers sur les autres voies et en particulier sur l'Yonne.

Les opérations engagées en 1958 et 1959 pour les voies navigables ont été dotées en quasi totalité sur les autorisations de programme inscrites au budget. En effet, les participations pour ces travaux provenant de fonds de concours ont été jusqu'à présent extrêmement modiques : en 1958, le montant total des fonds de concours pour les voies navigables s'est élevé à 262 millions.

C. — La loi de programme

Nous avons vu que le III plan avait prévu pour les années 1958-1961 l'engagement de travaux d'un montant de 71 milliards et des payements s'élevant à 57 milliards.

Le projet de loi qui nous est présenté prévoit, sous réserve de la réalisation des emprunts correspondants, l'engagement d'un montant de travaux de 51,2 milliards d'ici 1962, dont 29,4 provenant des autorisations de programme budgétaires et 21,8 (1) provenant de fonds de concours ou d'emprunts.

Il concerne la totalité des opérations essentielles figurant au IIIe plan. L'inscription des dotations prévues — et d'éventuels compléments — aux budgets annuel doit donc assurer l'exécution du IIIe plan.

La loi de programme comporte sept grandes opérations nettement identifiables, constituant des ensembles homogènes.

Les aménagements retenus correspondent soit à l'achèvement de certains itinéraires (aménagement de la Seine, canal du Nord), soit à la réalisation des tranches les plus récentes du point de vue économique, de certaines voies d'eau (mise à 2,20 de Dunkerque—Valenciennes avec construction d'ouvrages au gabarit de 1.350 tonnes, amélioration des voies de l'Est à partir de Nancy et de Strasbourg).

(1) Et non pas 23 comme l'indique, par erreur, semble-t-il, l'exposé des motifs du projet.

Il a été tenu compte, dans les limites imposées par les considérations financières, de la nécessité d'assurer des liaisons économiques entre les grands centres industriels du bassin parisien, du Nord et de l'Est de la France et entre ces centres et leurs ports respectifs : le Havre, Rouen, Dunkerque et Strasbourg. Ces objectifs paraissent particulièrement importants au moment de l'ouverture du Marché commun, tant du point de vue du maintien d'une nécessaire solidarité entre les grandes régions économiques du pays que des facilités d'importation et d'exportation.

La voie d'eau doit jouer, à cet égard, un rôle déterminant. Le tarif moyen des transports par eau, pour l'année 1958, peut être évalué, pour l'ensemble du réseau, aux environs de 3 francs la tonne-kilométrique, chiffre très bas par rapport au niveau général des autres prix. Il présente, d'autre part, l'avantage d'être établi suivant des règles très claires, aisément vérifiables par la clientèle et appliqués avec une grande égalité de traitement quelle que soit la localisation du client le long de la voie ou l'importance de son trafic.

D'un autre point de vue, il paraît indispensable de réaliser ceux des investissements qui permettront d'accroître rapidement la productivité de la flotte existante sans imposer à celle-ci des dépenses élevées de renouvellement de matériel. L'effort portera donc sur la mise à l'enfoncement de 2,20 mètres des canaux où celui-ci est actuellement de 2 mètres ou à 1,80 mètre, entraînant ainsi respectivement une augmentation de 9,77 p. 100 et de 21 p. 100 des possibilités de chargement des bateaux actuels. L'effet à attendre est double : en premier lieu, augmentation du rendement ; en second lieu, réduction des constructions neuves nécessaires pour faire face à l'accroissement prévisible du trafic.

C'est en s'inspirant des considérations précédentes qu'ont été fixées les caractéristiques des travaux proposés.

Pour la liaison Dunkerque—Valenciennes, le plan a retenu un aménagement au gabarit européen de 1.350 tonnes. En raison de son importance, ce programme ne pourra être exécuté qu'en plusieurs étapes. L'étape actuelle permettrait la navigation à 2,20 mètres d'enfoncement entre le port de Dunkerque et Valenciennes, ceux des ouvrages, dont la reconstruction s'impose, étant toutefois conçus pour le gabarit de 1.350 tonnes avec adaptation possible à la technique des convois poussés dont le développement paraît devoir s'accélérer. L'artère Dunkerque—Valenciennes est une des plus importantes du réseau français. Le trafic annuel y atteignant 6 millions de tonnes sur certaines sections et étant appelé à s'accroître en fonction des importations d'hydrocarbures et de minerais et des exportations de produits métallurgiques par le port de Dunkerque.

L'achèvement du canal du Nord permettra de doubler le canal Saint-Quentin, aux caractéristiques vétustes et médiocres, par une voie moderne assurant, dans de bonnes conditions de prix et de sécurité, la liaison fluviale entre le Nord et la région parisienne et vice versa. Outre les avantages économiques qui en résulteront dans le coût des transports, et qui sont applicables à un trafic de 8 millions de tonnes par an, cette liaison équilibrera les facilités de relations vers les pays étrangers que la région du Nord trouvera dans l'utilisation du magnifique réseau belge établi au gabarit international.

L'aménagement de la Basse-Seine, dont le trafic annuel dépasse 11 millions de tonnes, s'impose par l'accroissement rapide du tonnage et l'augmentation considérable des distances de transport des matériaux de constructions dont les lieux de production s'éloignent de Paris. La suppression de deux barrages, la modernisation de deux autres, réduira le parcours d'une distance de 10 kilomètres et supprimera les importants délais d'attente enregistrés aux écluses actuelles.

La canalisation de la Haute-Seine, en amont de Corbeil, est réalisée par des ouvrages vétustes qui ne permettent qu'une navigation à l'enfoncement de 1,80 mètre. Or, cette voie assure un trafic annuel de près de 8 millions de tonnes dont une grande partie de matériaux de construction. Le développement de cette activité justifie le prolongement en amont de Corbeil de la navigation à grand gabarit à 2,80 mètres d'enfoncement. La tranche de travaux prévus permettra cette navigation jusqu'à Montereau et une circulation très sensiblement améliorée jusqu'à Bois-le-Roi.

Une part relativement importante du programme est réservée à l'amélioration des voies de l'Est, afin de faciliter les liaisons entre Strasbourg et son hinterland tant vers l'Ouest que vers le Sud, ainsi que les transports locaux de la région nancéienne. Est ainsi prévue la mise à 2,20 mètres du canal de la Marne au Rhin, entre Toul et Gondrexange et entre Strasbourg et Lupstein, des deux antennes principales Metz—Frouard et Toul—Neuves-Maisons et du canal du Rhône au Rhin (branche Nord) raccordant Strasbourg au grand canal d'Alsace à Neuf-Brisach et Mulhouse à Niffer.

Enfin des autorisations de programme d'un montant de 4,4 milliards sont prévues au titre d'opérations diverses qui, intéressant l'année 1962, n'ont pu être précisées davantage. Elles concerneront sans doute le Rhône et les voies navigables du Nord et de l'Est de la France.

D. — Le financement des opérations de la loi de programme

Si l'on compare le montant des paiements prévus au IIIe plan (57 milliards) et celui des paiements au cours des deux premières années 1958 et 1959 (14 milliards), on constatera qu'un effort financier sérieux doit être envisagé pour les années 1960 et 1961 si l'on veut que l'exécution du plan ne subisse pas de nouveaux retards.

Les dotations budgétaires ne pouvant suffire, le recours à l'emprunt devient indispensable.

En 1953 déjà, le Parlement s'était efforcé par le vote de la loi Morice, de procurer des recettes additionnelles aux contributions de l'Etat par l'application aux transports fluviaux de taxes spéciales perçues par l'office national de la navigation.

Pour des raisons diverses, la loi Morice n'a pratiquement pas joué. Il a fallu au contraire soutenir, dans une certaine mesure, les transporteurs fluviaux en leur accordant une aide.

Depuis peu, la profession batelière s'est montrée plus favorable à un financement partiel des travaux d'infrastructure, par voie d'emprunts gagés sur des péages prélevés sur les frêts.

Deux arrêtés récents (1) viennent de déterminer les conditions d'application d'une taxe générale et d'une taxe spéciale affectées au service d'emprunts de ce genre.

La taxe générale est perçue sur les transports publics et privés de toutes marchandises, y compris les transports de liquides par bateaux-citernes. Elle est fixée par bateau-kilomètre, d'après le tonnage et la nature des marchandises transportées, et réduite de moitié pour les artisans bateliers.

La taxe spéciale sera perçue au passage de chacun des ouvrages construits sur la Basse-Seine (Carrières, Andrésy, les Mureaux, Méricourt, Port-Villez).

Il convient de souligner l'effort considérable consenti par la profession batelière pour affirmer sa volonté de participer à l'œuvre de rénovation des voies navigables.

Il est indiqué ci-dessous pour chacune des opérations prévues à la loi de programme, le montant des emprunts qui y seront affectés.

DÉSIGNATION DES OPÉRATIONS	MONTANT total.	AUTORISATIONS de programme budgétaires.	FONDS de concours.	EMPRUNTS à réaliser.
	(En milliards de francs.)			
1° Mise à 2,20 m d'enfoncement de la liaison Dunkerque-Valenciennes...	7,9	1,9	0,7	2,3
2° Achèvement du canal du Nord	21	7	»	14
3° Aménagement de la basse Seine	7,2	4,4	1	1,8
4° Aménagement de la haute Seine	5,7	3,7	»	2
5° Mise à 2,20 m du canal de la Marne au Rhin et antennes	4	4	»	»
6° Mise à 2,20 m du canal du Rhône au Rhin....	1	1	»	»
7° Opérations diverses......	4,4	4,4	»	»

La loi de programme ne fait pas mention des travaux de canalisation de la Moselle dont les crédits figurent au budget des finances (charges communes) et font l'objet de transfert en cours d'année au budget des travaux publics.

La cadence actuelle de réalisation par l'administration allemande laisse prévoir la possibilité d'ouvrir la Moselle à la navigation en 1963, les travaux n'étant totalement achevés qu'en 1964.

D'ici là, la Société internationale de la Moselle devra résoudre par voie d'emprunt le problème du financement de la dernière tranche des travaux.

Dans le domaine des voies navigables, la loi de programme répond donc aux préoccupations essentielles du plan. Elle doit permettre l'établissement d'un programme rationnel d'études et de réalisation des travaux et par conséquent d'obtenir des prix meilleurs et des délais plus courts par la mise en adjudication de lots plus importants. Elle doit permettre également aux usagers de la voie d'eau de prévoir avec précision le développement de leurs établissements et de leurs moyens d'expédition et de réception. Elle facilitera aussi l'adaptation du matériel de navigation intérieure aux nouvelles caractéristiques du réseau fluvial.

III. — Les ports maritimes.

A. — Les résultats du IIe plan

Le IIe plan d'équipement avait prévu, pour les ports de commerce et de pêche et les établissements de signalisation maritime de la métropole, un ensemble d'investissements de près de 160 milliards de francs portant sur l'achèvement des opérations en cours au 1er janvier 1953 et sur l'exécution des opérations à engager entre le 1er janvier 1953 et le 31 décembre 1957.

Le volume des payements se répartissait à raison de :

— 82,9 milliards à la charge de l'Etat (budget des travaux publics) ;
— 67,6 milliards à la charge des collectivités publiques ;
— 8,9 milliards à la charge des sociétés privées.

(1) *Journal officiel* du 11 avril 1959.

L'échelonnement des payements se présentait à peu près ainsi :

DÉSIGNATION	1953	1954 à 1957 (années du Plan).	APRÈS 1957.	TOTAL
	(En milliards de francs.)			
Etat	10,8	55,5	16.6	82,9
Etablissements publics....	9,6	47,5	10,5	67,6
Sociétés privées..........	1,9	7	»	8,9
Totaux..............	22,3	110	27,1	159,4

Les insuffisances d'équipement de nos ports, les graves dommages subis pendant la guerre et le développement du trafic rendaient indispensable ce programme d'équipement. Mais la faiblesse des moyens financiers n'a pas permis d'atteindre le but fixé.

Le tableau ci-dessous récapitule les dotations budgétaires accordées de 1953 à 1957.

EXERCICES	DOTATIONS BUDGÉTAIRES (milliards). Ports maritimes.	Phares et balises.	Total.
1° Autorisations de programme.			
1953	7,1	1,1	8,2
1954	4,1	0,9	5
1955	7,5	0,7	8,2
1956	10,4	0,9	11,3
1957	10,7	0,8	11,5
Totaux..........................	39,8	4,4	44,2
2° Crédits de paiement.			
1953	9	1	10
1954	6,4	0,8	7,2
1955	5,1	0,8	5,9
1956	7	0,5	7,5
1957	10,3	0,8	11,1
Totaux..........................	37,8	3,9	41,7

On remarquera que pendant les quatre années du Plan les crédits de paiement ne se sont élevés qu'à 31,7 milliards au lieu des 55 prévus. Or, les possibilités budgétaires commandent directement la quasi-totalité des travaux d'infrastructure réalisés presque entièrement sur fonds du Trésor. Elles commandent indirectement les opérations de superstructure qui ne peuvent être entreprises qu'une fois l'infrastructure réalisée.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le IIe Plan n'ait été réalisé qu'à demi.

Le rapport annuel sur l'exécution du Plan (année 1958) a donné des précisions sur le montant total des dépenses d'investissements effectués au titre des ports et des phares et balises au cours des années 1954 à 1957 (Etat et collectivités publiques). Il convient de faire observer que le coût des opérations a été réévalué aux prix de 1957. Mais compte tenu de cette remarque, on verra que les dépenses effectives n'atteignent quand même que 60 p. 100 des dépenses prévues.

Investissements des ports maritimes et des phares et balises.

(Dépenses à la charge de l'Etat et participations des collectivités publiques).

NATURE DES OPÉRATIONS	COUT DES OPÉRATIONS Dépenses effectuées en: 1954.	1955.	1956.	1957.
	(En milliards de francs réévalués aux prix de 1957.)			
Ports maritimes:				
Infrastructure..................	10,3	9,4	10,2	13
Superstructure..................	5,8	5,4	4,9	6,3
Total..................	16,1	14,8	15,1	19,3
Phares et balises..................	1	1	0.6	0,8
Total général..........	17,1	15,8	15,7	20,1

Le financement de ces investissements s'est effectué:

— pour les dépenses à la charge de l'Etat, par des dotations inscrites au budget des travaux publics;

— pour les dépenses à la charge des collectivités (Chambre de commerce, ports autonomes, etc.) par des moyens budgétaires (indemnités de dommages de guerre), des emprunts ou des prélèvements sur les recettes de ces organismes.

De 1954 à 1957, la répartition de ces dépenses s'est opérée de la façon suivante:

Répartition des dépenses d'investissement.

DESIGNATION	1954	1955	1956	1957
	(En milliards de francs réévalués aux prix de 1957.)			
Dépenses à la charge de l'Etat:				
Travaux publics	9,2	7,6	8,4	11,1
Dépenses à la charge des collectivités publiques:				
Indemnités de dommages de guerre	3	2,6	1,7	1,7
Emprunts	3,9	4	3,5	3,1
Ressources propres	1	1,6	2,1	4,2
Total	7,9	8,2	7,3	9
Total général	17,1	15,8	15,7	20,1

Ainsi, les objectifs du II[e] plan n'ont pas été atteints ou très imparfaitement ; or, le trafic des ports français n'a cessé de s'accroître, passant de 73,8 millions de tonnes en 1955 à 81,5 en 1957, 84 en 1958 et l'on pense qu'il atteindra 100 millions de tonnes en 1961.

En outre, les ports français ont à satisfaire des besoins nouveaux importants qui résultent de l'accroissement des dimensions des navires pétroliers, de la mise en chantier d'une flotte minéralière de gros tonnage, du développement de l'industrie sidérurgique sur le littoral.

Ces considérations devaient conduire à prévoir pour le nouveau plan un effort d'investissement plus important que pour le précédent.

B. — Les objectifs du III[e] plan

Les investissements proposés par la commission des transports du plan portaient sur un volume de payements de 210 milliards concernant les opérations déjà engagées avant le 1[er] janvier 1957 et celles à entreprendre avant la fin de 1961.

Ces investissements devaient avoir pour résultat:

— de donner à notre flotte marchande les facilités indispensables pour que ses opérations commerciales et son entretien puissent s'effectuer dans des conditions compatibles avec une exploitation rentable ;

— de donner des facilités analogues aux navires étrangers qui assurent, au départ ou à destination de nos ports, un trafic comparable à celui des navires français ;

— d'alléger les charges de fret et de manutention sur les marchandises importées et exportées ;

— d'éviter les détournements de trafic vers les ports étrangers ;

— de contribuer ainsi à réduire le déficit de notre balance des comptes.

La répartition des dépenses devait s'effectuer comme suit:

— Etat (travaux publics et M. R. L.) .... 102,7 milliards.

— ports autonomes, chambres de commerce, etc.... 93,2 —

— entreprises privées .... 13,8 —

L'échéancier théorique des paiements était le suivant:

DÉSIGNATION	1957	ANNÉES du plan 1958-1961.	APRÈS 1961.	TOTAUX
	(En milliards de francs.)			
Etat { Travaux publics	11,1	56,2	26,4	93,7
Etat { M. R. L.	1	8	»	9
Collectivités publiques	6,5	54,1	32,6	93,2
Entreprises privées	0,6	11,1	2,1	13,8
Totaux	19,2	129,4	61,1	209,7

Dans ce total de 210 milliards, qu'on peut rapprocher de celui de 160 milliards du II[e] plan et qui lui correspond approximativement compte tenu des hausses de prix, 203 milliards devaient revenir aux ports et 7 aux phares et balises.

Dans sa forme définitive, telle qu'elle a été approuvée, le III[e] plan prévoit pour les quatre années 1958 à 1961 un montant d'autorisations de programme à la charge de l'Etat de 72 milliards et des crédits de payement totaux de 93 milliards, compte tenu de la part des fonds de concours et des dépenses de superstructure et d'outillage à la charge des collectivités publiques.

Ce total de 93 milliards est à rapprocher de celui de 130 que la commission du plan avait estimé nécessaire.

Les principales opérations retenues sont:

— à Dunkerque, la construction d'un bassin spécial destiné à recevoir le trafic du complexe sidérurgique prévu dans ce port et d'une nouvelle darse permettant de recevoir le trafic que, dans son état actuel, le port n'est pas en mesure d'assurer ;

— au Havre, l'établissement d'un poste minéralier et l'extension des installations concédées spécialisées pour le trafic des combustibles liquides ;

— à Rouen, l'achèvement des travaux d'aménagement de l'estuaire de la Seine ;

— à Caen, l'amélioration des accès maritimes pour desservir efficacement l'industrie sidérurgique caennaise ;

— à Brest, à défaut de la mise à disposition du commerce de la grande forme de la marine nationale, l'implantation d'un engin de radoub pour navires de gros tonnage ;

— à Marseille, la construction d'une forme de radoub pour grands navires, la reconstruction et l'équipement de quais destinés à la réparation navale, enfin le développement des annexes petrolieres de la région de Port-de-Bouc ;

— à la Ciotat, l'agrandissement du port pour le développement du chantier de constructions navales.

Pour les deux premières années d'exécution du plan, 1958 et 1959, il a été affecté environ 21 milliards d'autorisations de programme et 40 milliards de crédits de payement se répartissant ainsi entre le budget et les fonds de concours:

Autorisations de programme.

DESIGNATION	1958	1959
	(En millions de francs.)	
Ports de commerce	7.600	8.900
Ports de pêche	350	375
Phares et balises	530	765
Réévaluations	1.450	1.135
Totaux	9.930	11.175

Crédits de paiement.

DESIGNATION	1958		1959	
	Budget.	Fonds de concours.	Budget.	Fonds de concours.
	(En millions de francs.)			
Infrastructure:				
Ports de commerce	8.629	2.137	7.425	3.600
Ports de pêche	202	760	205	»
Superstructure:				
Phares et balises	825	6.400	700	8.600
Totaux	9.656	9.297	8.330	12.200

Parmi les principales opérations nouvelles engagées en 1958 et 1959 au titre de l'infrastructure, on peut citer:

— à Dunkerque, la réalisation du bassin sidérurgique, la réparation de la jetée Est, l'aménagement des dessertes ;

— à Boulogne et Calais, des opérations diverses ;

— au Havre, la reconstruction du quai de la Floride entre les PK 1530 et 2130 et l'amélioration des profondeurs dans le bassin de marée ;

— à Rouen, la reconstruction de quais ;

— à Caen, l'amélioration et l'extension du port ;

— à Brest, la reconstruction de quais ;

— à Bordeaux, l'aménagement de quais et l'enlèvement d'épaves ;

— à Marseille, l'approfondissement de la passe de Port-de-Bouc, la reconstruction du quai du Large, l'aménagement du bassin de remisage et des terres-pleins ;

— à Bastia, la reconstruction des jetées.

C. — La loi de programme

Les opérations proposées dans le cadre de la loi de programme ont été choisies parmi celles qui sont les plus urgentes et qui répondent, d'autre part, à l'un des critères suivants:

— être indispensable pour la desserte d'établissements industriels importants dont l'extension ou la création dans les ports maritimes est en cours d'exécution ou projetés ;

— être indispensable pour que les grands navires pétroliers et minéraliers, qui vont entrer en service dans la flotte française et dans les flottes étrangères fréquentant nos ports, puissent effectuer leurs opérations commerciales et leurs réparations dans des conditions telles que la rentabilité de leur exploitation puisse être assurée ;

— être indispensable pour l'amélioration des conditions d'exploitation de nos grands ports, notamment par l'augmentation du nombre des postes à quai et l'aménagement de leurs liaisons intérieures.

Les principales opérations retenues dans la loi de programme sont les suivantes. Elles ont été classées d'après leur ordre d'urgence et de nécessité actuelle :

— à Dunkerque : achèvement du bassin minéralier, et construction de la darse VI, ce qui permettra d'une part d'assurer l'important trafic sidérurgique prévu, sans compromettrre le trafic des marchandises diverses pour lequel un large développement est envisagée ;

— à Boulogne-sur-Mer : construction d'une nouvelle darse et aménagement de la digue Nord pour en assurer la tranquillisation. Cette nouvelle darse permettra d'assurer le trafic sidérurgique tout en permettant de dégager de nouveaux quais pour la pêche ;

— au Havre : achèvement du quai de la Floride, augmentant ainsi les possibilités de trafic du port, et aménagement des dessertes de diverses parties du port ;

— à Rouen : achèvement de l'aménagement de l'estuaire de la Seine ;

— à Brest : construction d'un engin de radoub et de quais d'armement, pour faire face aux demandes accrues, en moyens de réparation, liées en particulier au développement de la flotte pétrolière ;

— à Marseille : reconstruction et transformation de quais et amélioration des dessertes pour accroître les possibilités de trafic du port en ce qui concerne les marchandises diverses ;

— construction de postes pétroliers, et aménagement des passes de Port-de-Bouc et de Jonquière pour faire face aux exigences du trafic d'hydrocarbures.

Sans doute, l'échéancier tel qu'il est prévu et présenté ne devrait être ni absolu ni intangible.

Les opérations projetées peuvent avoir à se situer différemment dans le temps. Il se pourrait, en effet, que par suite de circonstances et d'éléments économiques nouveaux, plus ou moins évolutifs, le ministère des travaux publics ait à modifier non pas la nature des travaux à entreprendre mais l'ordre et le déroulement de leur exécution.

C'est ainsi, par exemple, qu'il appartiendra de faire coïncider la finition des travaux de la darse VI à Dunkerque avec la mise en activité du canal de la Moselle prévue pour 1963.

Il ne s'expliquerait pas en effet que les installations portuaires de Dunkerque ne soient pas en mesure, dès 1963, de répondre aux besoins nouveaux créés par le trafic fluvial accru qu'entraînera la canalisation de la Moselle.

Ne pas prévoir une telle harmonisation ne pourrait que placer notre grand port septentrionnal dans une position d'infériorité et d'insuffisance par rapport à ses deux concurrents directs que sont Anvers et Rotterdam.

D. — Le financement des opérations de la loi de programme

En ce qui concerne les fonds de concours figurant dans le tableau des pages précédentes, il convient de préciser qu'ils ne constituent pas les seules dépenses à la charge des chambres de commerce ou des ports autonomes. Ces organismes doivent également assurer dans leur totalité les dépenses de superstructure (hangars, outillage, etc.).

Ils ne peuvent le faire, sans porter les péages à des taux commercialement trop élevés, qu'en contractant des emprunts pour financer l'essentiel de leur participation à l'équipement des ports.

Actuellement, ils ne peuvent emprunter, d'une part que dans les limites fixées annuellement par le conseil de direction du F. D. E. S., d'autre part qu'auprès du fonds lui-même, de la caisse des dépôts et du fonds de gestion des emprunts unifiés des collectivités locales ou des caisses d'épargne. La politique restrictive suivie par la caisse des dépôts dans le domaine du crédit ne permet pas toujours aux établissements publics des ports d'emprunter dans les conditions les plus avantageuses (5,5 p. 100 sur vingt ans).

En 1959, les limites d'emprunt ont été fixées comme nous l'avons vu plus haut à 8.600 millions. Il serait nécessaire qu'elles soient considérablement relevées pour les prochaines années. Nous souhaitons que, dans l'avenir, le ministre des finances laisse davantage de possibilités d'emprunt aux diverses collectivités portuaires, notamment sur le plan local, éventuellement même, à l'étranger.

En conclusion, la loi de programme proposée, que les milieux portuaires réclamaient depuis longtemps, ne permettra de combler le retard d'équipement des ports français qu'à la triple condition :

— que les travaux envisagés soient réellement engagés aux dates prévues ;

— que les lois de finances annuelles comportent les autorisations de programme et les crédits de payement correspondants ;

— que les lois de finances annuelles prévoient également des autorisations de programme et des crédits de paiement supplémentaires pour les autres opérations importantes et urgentes à réaliser, qui relèvent du III^{e} plan ;

— que des facultés plus grandes d'emprunt soient accordées aux collectivités portuaires.

Une autre remarque s'impose également, c'est de savoir pour la réussite totale des opérations envisagées, tant sur le plan des voies navigables que sur celui des ports maritimes, si les fonds de concours qui doivent nécessairement être apportés à ceux de l'Etat seront susceptibles d'être fournis en temps utile et d'une manière suffisante.

Autrement dit, les emprunts auxquels, soit les professionnels, soit les assemblées consulaires ou les collectivités locales devront recourir pour être en état d'apporter leur part dans cet effort général pourront-ils trouver place d'une façon certaine dans le calendrier des émissions publiques. Que l'on sache bien, et c'est ce qui ressort de l'examen des différents textes de loi de programme, qu'il va s'agir de plusieurs centaines de milliards de francs qui, par voie d'emprunt, devraient être trouvées si l'on veut que les engagements soient respectés.

Le Gouvernement peut-il nous assurer qu'il ne sera mis aucune entrave à l'émission de ces emprunts indispensables ? Il le faudrait. Dans la négative, nous pensons que ni les voies navigables, ni les ports maritimes ne pourront pleinement jouer leur rôle dans l'intérêt de l'économie nationale elle-même désormais placée devant les conséquences de la mise en œuvre du Marché commun européen.

IV. — L'examen du projet de loi par la commission.

Au cours de sa séance du 18 juin, votre commission a examiné le projet de loi de programme relative à l'équipement économique général.

Après avoir entendu l'exposé de votre rapporteur sur la partie relative aux ports et aux voies navigables, elle a procédé à l'audition de M. Robert Buron, ministre des travaux publics, des transports et du tourisme.

Le ministre a rappelé que l'Etat se trouvait dans l'obligation de subventionner des dépenses d'équipement pour 106 ports métropolitains. Les pays voisins dont les lignes côtières sont incomparablement plus courtes peuvent se permettre de concentrer leurs crédits d'équipement sur un nombre restreint d'installations. Il en est ainsi de la Belgique pour Anvers ou des Pays-Bas pour Rotterdam.

Les investissements que devrait effectuer notre pays sont par conséquent considérables et cela explique la nécessité d'un choix.

La loi de programme a fait spécialement porter l'effort sur Dunkerque, Rouen, le Havre et Marseille, quatre ports dont l'utilité est incontestable au regard du Marché commun. Les autres ne seront pas pour autant sacrifiés, mais le Gouvernement veillera à n'accorder son aide que pour des investissements économiquement justifiés.

Le ministre a également indiqué que la question de l'harmonisation des charges des ports dans le cadre du Marché commun avait retenu toute son attention. Des études sont actuellement poursuivies. Elles devraient permettre de remédier à certaines disparités et éviter, par exemple, qu'à charge égale, un bateau acquitte plus du double en France qu'à Anvers.

Sur le chapitre des voies navigables, le ministre, après avoir affirmé que cette infrastructure demeurait indispensable pour le transport des matières pondéreuses, a souligné l'effort considérable envisagé tant par l'Etat que par les professionnels.

Si le II^{e} plan de modernisation n'a été réalisé qu'à 47 p. 100, le III^{e} plan, après l'exécution de la loi de programme, le sera aux trois quarts.

Le ministre a exposé ensuite les raisons pour lesquelles la construction du canal du Nord a été inscrite au III^{e} plan et au projet de la loi de programme.

La question pouvait, en effet, se poser. Le canal du Nord est-il indispensable compte tenu de l'électrification de la ligne Paris—Lille et d'une éventuelle amélioration du canal de Saint-Quentin ?

Le ministre pense, tout d'abord, que la France doit répondre à l'effort important entrepris à l'étranger, en particulier en Belgique et en Allemagne. Il faut donner à notre pays toutes ses chances dans la compétition qui va s'ouvrir. Le canal du Nord doit permettre un transport rapide et bon marché du charbon du Nord vers Paris et des matériaux de construction de la région parisienne vers le Nord.

Sur le plan financier, la part de l'Etat correspond approximativement à la dépense qu'il aurait fallu engager pour la réparation du canal de Saint-Quentin.

Enfin, avantage non négligeable, le canal du Nord permettra une réduction sensible des délais de parcours. Le ministre a toutefois indiqué que le projet de construction du canal au gabarit de 1.350 tonnes n'avait pas été retenu en raison des dépenses élevées qu'il entraînerait et des incertitudes que comporteraient, dans ces conditions, les prévisions de trafic sur cette relation.

A l'issue de cet exposé, plusieurs membres de la commission ont présenté des observations.

M. Pierre Courant a exprimé la déception que lui cause la loi de programme, en particulier dans le secteur de l'équipement portuaire. Il a fait remarquer que le complexe Rouen-le Havre, qui assure 40 p. 100 du trafic, ne reçoit que 13 p. 100 de crédits. A son avis, la loi de programme est en régression sur les promesses qui avaient été faites.

M. Vals a regretté que la loi de programme soit essentiellement basée sur le développement économique de certaines zones alors que rien n'est prévu pour remédier au sous-équipement de certaines autres, comme le Sud-Ouest. Il craint qu'une telle orientation ne contribue à l'accélération du processus de désertion de ces régions.

M. Jean-Paul Palewski a émis des doutes sur la portée réelle de la loi de programme qui, en extrayant du plan certains chapitres, souvent sans lien entre eux, ne donne pas une vue satisfaisante de l'ensemble des investissements dans le domaine des travaux publics et ne lui semble pas traduire avec assez de netteté la volonté du Gouvernement.

Votre rapporteur a lui-même insisté pour que les emprunts prévus soient autorisés en temps voulu afin d'éviter tout retard dans les réalisations et pour que des crédits substantiels soient inscrits dans les lois de finances annuelles. Il a invité le ministre à ne pas considérer comme intangible l'échéancier actuellement arrêté et plus particulièrement à faire coïncider la mise en service de la darse VI à Dunkerque avec l'achèvement des travaux de canalisation de la Moselle.

Le ministre a répondu à ces diverses questions en rappelant principalement les efforts déjà faits dans le passé et les objectifs, tout de même satisfaisants, de la loi de programme. Il a exprimé sa conviction que le volume des crédits budgétaires annuels et celui

des emprunts publics et privés seraient suffisants pour permettre la réalisation totale des opérations prévues.

Votre commission a ensuite décidé, compte tenu des observations précédemment exposées, de vous proposer l'adoption, sans modification, de la partie du projet de loi concernant les voies navigables et ports maritimes.

QUATRIEME PARTIE

LE PROGRAMME RELATIF A L'AVIATION CIVILE

Par M. Marcel Anthonioz, *rapporteur du budget de l'aviation civile.*

Il n'est pas de secteur économique où l'accroissement d'activité soit aussi rapide que dans le secteur des transports aériens. Le trafic kilométrique, sous pavillon français, d'après les prévisions retenues par le troisième plan, sera en effet en 1962, par rapport à 1955, multiplié par 2,5. L'accroissement du trafic va de pair avec une transformation profonde des techniques de transports : à l'aviation classique succède l'aviation à réaction, entraînant des sujétions particulières en ce qui concerne l'infrastructure, qu'il s'agisse des aérodromes ou de l'organisation des services de météorologie et de navigation aérienne. En même temps, la mise au point de nouveaux prototypes imposera aux constructeurs et à l'Etat un effort au moins comparable à celui consenti les années précédentes.

Eu égard à des besoins qui iront croissant chaque année, la loi de programme qui nous est proposée a prévu pour 1960 et 1961 un effort très limité puisque les engagements de programme correspondants s'élèvent à 3.290 millions et 3.395 millions — alors qu'en 1959 le budget d'investissement du secrétariat d'Etat à l'aviation civille et commerciale s'élève à 22,5 milliards.

Quelle est la consistance de ce programme ? Pour quelles raisons certaines catégories de dépenses particulièrement importantes ontelles été écartées ?

Ce sont les deux points que votre rapporteur va examiner.

I. — Analyse du projet de loi de programme.

Celle-ci présente trois caractères essentiels :

a) Les dépenses prévues concernent seulement la navigation aérienne et la météorologie ; encore convient-il de noter qu'elles ne s'appliquent pas à la totalité des dépenses d'équipement prévues dans ces secteurs pour les années 1960 et 1961. Les dépenses non justiciables d'une loi de programme ou qui se rapportent à l'exploitation des appareils classiques seront présentées dans les budgets d'équipement annuels, en sus de celles retenues dans le projet de loi.

Aussi bien pour les services de la navigation aérienne que pour les services de la météorologie, les crédits prévus pour 1960 et 1961 permettront de réaliser les objectifs visés par le troisième plan de modernisation et d'équipement, à savoir :

— mettre en œuvre les moyens de navigation nécessaires aux appareils à réaction ;

— assurer la protection météorologique des appareils à réaction à haute altitude ;

b) Elle est limitée à l'année 1961 : cette limitation à 1961 alors que les autres lois de programme couvrent l'année 1962 résulte des incertitudes provoquées par le rythme accéléré d'évolution de l'aviation civile ;

c) Elle ne concerne que les dépenses relatives à la France, à l'Algérie, au Sahara et aux départements d'outre-mer. Les dépenses afférentes aux Etats de la Communauté n'ont pu en effet, être inscrites dans la loi de programme, car les modalités d'organisation des services dans ces Etats et le régime de leur financement sont encore à l'étude.

A titre indicatif, la répartition des dépenses entre la métropole d'une part, l'Algérie, le Sahara et les départements d'outre-mer s'effectuera de la façon suivante :

Répartition des crédits d'engagement prévus par la loi de programme

(En millions de francs.)

DÉSIGNATION	1960	1961	TOTAL
Chapitre 53-90. — Equipement des aéroports et routes aériennes dans la métropole :			
Navigation aérienne	1.940	1.990	3.930
Météorologie	500	210	710
Total	2.440	2.200	4.640
Chapitre 58-90. — Equipement des aéroports et routes aériennes hors de la métropole :			
Navigation aérienne	650	1.095	1.745
Météorologie	200	100	300
Total	850	1.195	2.045

Mais comme il était signalé, ces dépenses de météorologie et de navigation aérienne ne représenteront dans les budgets futurs du secrétariat d'Etat à l'aviation civile et commerciale qu'une part très faible des dépenses totales.

II. — Les lacunes du projet de loi de programme.

Evoquer les insuffisances de cette loi de programme revient, en fait, à évoquer l'ensemble des problèmes qui se posent actuellement pour l'aviation civile et commerciale.

Le caractère fragmentaire du texte qui nous est soumis ne justifie pas toutefois des développements détaillés. Aussi limiterons-nous nos observations à deux points qui nous paraissent particulièrement importants :

— l'équipement des aéroports ;

— l'aide aux études et la création de prototypes.

a) *L'équipement des aéroports.*

Il s'agit tout d'abord de la nécessité de poursuivre l'agrandissement et la modernisation de certains grands aéroports métropolitains. Il s'agit aussi de la création dans le midi de la France d'un grand aéroport international répondant par son implantation et ses aménagements aux impératifs que posent l'articulation et l'intensité des relations aériennes entre la métropole, l'Afrique du Nord, les pays de la Communauté et le reste du monde. Nous souhaitons que rapides soient, sur ce point, le choix et la décision du Gouvernement.

Il paraît en outre souhaitable que soit prévu un effort en faveur des aéroports privés métropolitains. Ils constituent un élément important de la vie économique du pays. Ils seront appelés à jouer, dans un proche avenir, un rôle plus grand encore au moment où se constituera sur des bases valables le réseau des dessertes aériennes intérieures.

b) *L'aide aux études et la création de prototypes.*

Il est regrettable que la loi de programme n'ait rien prévu quant aux programmes de constructions aéronautiques et notamment à l'étude et à la réalisation de prototypes.

La loi du 19 août 1950 qui avait prévu pour trois années plus de 30 milliards d'autorisations de programme a permis certaines réussites en ce domaine, au premier rang desquelles figure la « Caravelle ».

La réduction du marché militaire nous conduit à orienter plus intensément notre action vers le marchés civil.

C'est par rapport à l'ensemble du marché mondial que notre politique doit être définie. Le marché mondial est saturé en ce qui concerne les longs-courriers. Par contre, il en est différemment pour les appareils de courtes distances ou les moyens-courriers dont le rôle se trouve justifié par une évolution économique réclamant chaque jour plus de souplesse dans ses relations intérieures. Des réalisations telles que le « Bréguet 941 » ou le « Super Broussard » sur lesquelles des espoirs sérieux sont fondés devraient figurer au premier rang de ces réalisations.

Enfin, en terminant, peut-être faut-il souligner que pas plus dans le secteur de l'équipement des aéroports que dans celui de la météorologie et de la navigation aérienne, la loi de programme ne prévoit de crédits au titre des pays de la Communauté. Aucune décision ne peut être prise, en effet, tant que la définition des rapports entre ces pays et la métropole ne sera pas intervenue.

De même, est-il prématuré d'évoquer en ce rapport les problèmes soulevés par la création d'Europair ou Air-Union. Leur examen sera repris dans le cadre de la discussion du budget 1960.

III. — L'examen du projet de loi par la commission.

Au cours de sa séance du 18 juin 1959, votre commission a examiné le programme relatif à l'aviation civile. Elle a entendu le ministre des travaux publics et des transports, qui, interrogé par plusieurs membres de la commission, leur a apporté quelques précisions sur les conditions dans lesquelles a été rédigée cette loi de programme.

Le ministre a tout d'abord rappelé les modifications profondes intervenues dans le domaine des transports aériens depuis l'apparition de l'aviation à réaction. La vitesse des appareils dépasse maintenant 800 kilomètres/heure au lieu de 500 à 600 kilomètres/heure pour les appareils classiques. L'altitude de vol est de 10.500 mètres au lieu de 6.500 mètres. Le coefficient de remplissage des appareils est sensiblement le double de ce qu'il était auparavant. Enfin, le prix d'un avion long-courrier avoisine deux milliards et demi au lieu d'un milliard.

Il convient d'adapter à ces conditions nouvelles l'organisation de nos transports aériens et de prévoir l'infrastructure nécessaire.

C'est dans le domaine de la navigation aérienne et de la météorologie que des mesures particulièrement urgentes s'imposaient. La loi de programme a permis de répondre à ces préoccupations immédiates.

Si aucune autre décision n'a pu être prise en ce qui concerne l'équipement des aéroports, ou l'aide à la construction aéronautique, c'est que les grandes options qui s'imposaient n'ont pu encore être prises, qu'il s'agisse de l'implantation d'un grand aérodrome international dans le midi de la France, ou du choix de certains prototypes particulièrement intéressants. Ces options seront prises dans le cadre du budget de 1960.

Interrogé par plusieurs membres de la commission sur les moyens propres à accroître l'activité de notre industrie aéronautique, le ministre a estimé que la construction aéronautique française devrait orienter sa production vers celle d'appareils moyens-courriers, actuellement susceptibles de trouver un débouché mondial. Les mesures qui pourront s'imposer seront prises, là encore, dans le cadre du budget de 1960.

Répondant à des questions posées par certains commissaires, le ministre a enfin rappelé la nécessité de poursuivre l'amélioration des aérodromes secondaires, ne serait-ce que pour faciliter les relations entre les villes de province, dans le cadre de lignes intérieures françaises reconstituées.

Votre commission a ensuite décidé, compte tenu des explications qui lui étaient données, de vous proposer l'adoption sans modifications de la partie du projet de loi de programme concernant l'aviation civile et commerciale.

CINQUIEME PARTIE

LE PROGRAMME RELATIF AUX TELECOMMUNICATIONS

Par M. Tony LARUE, *rapporteur du budget des P. T. T.*

Les postes, télégraphes et téléphones ont chaque jour une place plus importante dans la vie de la nation.

Les circonstances historiques et politiques ont rassemblé, à partir de la vieille « Poste aux lettres », au sein d'une administration commune, diverses activités assurant des liaisons entre personnes et collectivités distantes :

— la poste qui recueille, achemine et distribue plis, documents ou petite messagerie grâce à un nombreux personnel spécialisé et des moyens variés de transports mécaniques ;

— les télécommunications qui transmettent par voie électrique paroles ou textes à l'aide d'un matériel de plus en plus complexe mis en œuvre par de nombreux techniciens ou exploitants ;

— les services financiers, chèques postaux, en particulier, assurant des transferts de fonds.

Seules les « télécommunications » ont été comprises dans le projet de loi de programme qui nous est soumis.

Avec 18.000 bureaux, 240.000 agents, les P. T. T. constituent un réseau unique de contact avec l'ensemble des Français.

Pour lui donner l'extension et l'efficacité qu'exige notre civilisation d'aujourd'hui, d'importants équipements doivent être utilisés.

Or, les difficultés budgétaires recontrées depuis 1945 ont été les mêmes pour les P. T. T. et pour l'Etat.

Il s'ensuit un important retard dans l'équipement du pays, retard qui s'accentue au fur et à mesure du développement économique de la nation.

L'application des dispositions du deuxième plan de modernisation et d'équipement avait amorcé une nette amélioration de la situation, mais ces mesures qui n'avaient paré qu'au plus urgent, étaient par trop insuffisantes. Un troisième plan couvrant la période 1957-1961 avait été établi ; le projet de loi qui nous est soumis ne reprend que partiellement les crédits qui étaient prévus dans ce plan et qui, pourtant, avaient été jugés insuffisants.

I. — Le troisième plan de modernisation et d'équipement et la loi de programme.

La commission des postes et télécommunications chargée d'élaborer le troisième plan de modernisation et d'équipement s'étendant sur la période 1957-1961 avait prévu qu'un montant de 445 milliards d'autorisations de programme se décomposant comme suit, devait être accordé aux postes, télégraphes et téléphones :

ANNÉES	MONTANT des autorisations de programme. Pour l'ensemble des services.	Pour les télécommunications.
	(En milliards de francs.)	
1957	66	49
1958	76	59
1959	88	70
1960	101	82
1961	114	94
Totaux	445	354

Ce plan n'ayant pas vu le jour, les crédits d'investissement accordés pour les années 1957, 1958 et 1959 furent les suivants :

ANNÉES	MONTANT des autorisations de programme. Pour l'ensemble des services.	Pour les télécommunications.
	(En milliards de francs.)	
1957	46	37
1958	42	34
1959	66	48
Totaux	154	119

Si les chiffres prévus par le Plan étaient retenus, il y aurait lieu d'accorder aux P. T. T. des autorisations de programme pour une montant de 445—154=291 milliards et 354—119=235 milliards pour le seul service des télécommunications.

Il est à noter que ces prévisions datent de 1956 ; réévaluées sur les bases actuelles, elles s'élèveraient respectivement à 343 milliards et à 275 milliards pour une période d'engagement ne dépassant pas 1961.

La loi de programme qui est soumise à notre examen s'étend sur les années 1960, 1961 et 1962 et ne comprend qu'un montant d'autorisations de programme de 180 milliards.

Ces crédits doivent permettre la réalisation des projets suivants :

A. — INSTALLATION DU TÉLÉPHONE AUTOMATIQUE URBAIN

1° *Région de Paris.*

L'installation du téléphone automatique, en dehors de la zone urbaine et de la zone dite « suburbaine » est prévue dans la zone dite « zone périphérique automatique de Paris » limitée au Nord par Monsoult, à l'Est par Chelles, au Sud par Montlhéry, à l'Ouest par Triel.

L'exécution du programme nécessite d'importants crédits car elle est subordonnée :

— à la construction de bâtiments ;

— à la pose de câbles souterrains ;

— au montage d'installations automatiques.

Mises en service prévues actuellement pour 1959 (à partir du 1er juin) :

— Rosny-sous-Bois (Lavoisier) ;

— Bry-sur-Marne (Daguerre) ;

— le Raincy (avec Clichy-sous-Bois, Gagny, Montfermeil) ;

— Juvisy (remplacement par un centre) avec Draveil, Savigny-sur-Orge, Athis-Mons, Paray-Vielle-Poste et Viry-Châtillon.

Pour 1960 :

— Villeneuve-Saint-Georges avec Villeneuve-le-Roi, Ablon, Vigneux, Crosnes, Yerres, Montgeron, Valenton ;

— Brunoy avec Mandres et Quincy-sous-Sénart ;

— Boissy-Saint-Léger avec Limeil, Brévannes, Villecresnes, Sucy-en-Brie et Noiseau ;

— Saint-Leu-la-Forêt avec Saint-Pry, Taverny, Bessancourt, Bethemont, Frépillon, Beauchamp ;

— Parc de Beauséjour avec Morsang-sur-Orge, Sainte-Geneviève-des-Bois et Fleury-Mérogés ;

— Bougival avec Port-Marly, Marly-le-Roi, Louveciennes et la Celle-Saint-Cloud.

Pour 1960 marché qui sera passé avant la fin de l'année) :

— Vaujours avec Cambron, Villepinte, Villeparisis et Tremblay-lès-Gonesse.

2° *Province.*

De nombreuses commandes d'installations automatiques sont passées pour la province :

Mises en service prévues actuellement pour 1959 (à partir du 1er juin) :

— Martigues, Golfe-Juan, Laval, Albi, Douai, Mazamet, Rennes (remplacement du central), Alès, Arcachon, Givors (le 6 juin), la Napoule, Dieppe (remplacement du central), Calais, Lyon (2e central de l'immeuble Lalande).

Pour 1960 :

— Châlons-sur-Marne, Aix-les-Bains, Belfort, Périgueux, Tulle, Marseille (centraux Beaumont et Mistral), Saint-Avold, Nancy (central Barthélémy), Bordeaux (2e central de l'immeuble Palais Gallien), le Havre (central Brindeau en remplacement d'un satellite).

Pour 1961 :

— Lisieux, Vannes, Valence, Hayange, Cognac, Dunkerque, Merlebach.

Pour fin 1961 ou début 1962 (marchés à passer avant la fin de 1959) :

— Grasse, Colmar (remplacement avec extension), Grenoble (2e central), Nice (2e central de l'immeuble Biscarra), Nancy (3e central de l'immeuble Stanislas), Annecy, Lons-le-Saunier, Saverne.

3° *Nouveaux centraux prévus dans le cadre de la loi de programme.*

Délai moyen de réalisation à partir de la commande : 24 à 28 mois :

a En 1960 : 45.000 lignes.

Zone périphérique de Paris : Eaubonne, Aulnay-sous-Bois, Massy ;

Province : Angoulême, Tarbes, Lourdes, Sète, Agen, Montbéliard, Dreux, Colmar, Logelbach, Pézenas, Ponthierry, zone automatique de la Côte d'Azur (Mougins, la Côte-Saint-Paul, Nice, col de Villefranche), 2e tranche du groupement de Lille ;

b) En 1961 : 48.000 lignes.

Zone périphérique de Paris : Poissy, Cormeilles-en-Parisis ;

Province : Saint-Brieuc, Chalon-sur-Saône, Montluçon, Roanne (remplacement), Annemasse, Blois, Epernay, Royan, Compiègne, Sedan, Vence, 3e tranche du groupement de Lille ;

c) En 1962 : 45.000 lignes.

Zone périphérique de Paris : Chelles, Sarcelles, Triel ;

Province : Bourg, Bourges, Aix-en-Provence, Saint-Raphaël, Castres, Béthune, Cholet, Bergerac, Creil, Louviers, Saintes, Saumur, Arles, Péage-de-Roussillon, Munster, Ribeauvillé.

NOTA. — L'installation d'une central automatique à la place d'un central manuel est conditionné par :

— l'importance plus ou moins grande de l'installation à remplacer ;

— sa plus ou moins grande ancienneté ;

— son état de saturation et la poussée de la demande (candidats abonnés en instance en plus ou moins grand nombre) ;

— la possibilité de disposer des locaux nécessaires dans les délais voulus.

B. — Extension des centraux téléphoniques

a) *Extensions commandées.*

Les villes où des extensions de centraux téléphoniques automatiques sont en cours de réalisation ou sont commandées au 1er juin 1959 sont celles de :

— Paris et zone suburbaine ;

— dans la zone périphérique automatique de Paris : Bièvres, Argenteuil, Saint-Germain-en-Laye, Enghien-les-Bains, Garches, Rueil, Chaville, Palaiseau ;

— en province : Dijon, Besançon, Limoges, Lille et sa banlieue, Amiens, Lyon et sa banlieue, Roanne, Marseille, Nice, Cannes, Menton, Cagnes, Montpellier, Nancy, Nantes, la Rochelle, Tours, Brest, le Havre, Deauville, Caen, Toulouse, Bordeaux, Bayonne, Biarritz, Saint-Jean-de-Luz, Anglet, Ghétary, Hendaye, Antibes, Toulon, Vichy, Meaux, Royat.

Mais, dans la plupart de ces réseaux, le rattachement des abonnés demeurera subordonné dans de nombreux secteurs à l'extension des réseaux souterrains.

b) *Extensions qui seront prochainement commandées* (commandes à passer avant la fin de 1959 et livraisons prévues pour fin 1961 et début 1962).

Il est actuellement prévu de commander, outre de nouvelles extensions à Paris, Lyon, Marseille, Nice, Nancy, Toulouse et dans la banlieue de Lille, des extensions au Vésinet et à Colmar (avec remplacement du central), Reims, Grenoble, Guérande, Pornichet, le Pouliguen, Beauvais, Nîmes et Fort-de-France ;

c) *Extensions prévues dans le cadre de la loi de programme,* au titre de 95.000 lignes environ chaque année.

1960 : Paris, 40.000 lignes ;

Zone périphérique de Paris : Houilles, Maisons-Laffitte ;

Province : Toulouse, Marseille, Lyon et sa banlieue, Nice, Clermont-Ferrand, Pau et région de Lacq, Rouen, Strasbourg, Metz, Angers, Saint-Etienne, Béziers, Lorient, Melun, Saint-Dié, Troyes, Saint-Quentin, Cambrai.

1961 : Paris, 40.000 lignes ;

Zone périphérique de Paris : Versailles ;

Province : Lyon, Bordeaux, Nantes, Nice, Cannes, Antibes, Saint-Etienne, Nancy, Mulhouse, Perpignan, Orléans, Epinal, Poitiers, Toulon, Tourcoing, Rennes, Charleville.

1962 : Paris, 40.000 lignes ;

Province : Lyon, Bordeaux, Marseille, Strasbourg, Rouen, Nantes, Amiens, Besançon, Metz, Troyes.

Nota. — Les très grandes villes (Paris, Lyon, Marseille, etc.) ayant plusieurs centraux font pratiquement l'objet d'extensions chaque année dans quelques-uns de ces centraux.

II. — La situation actuelle des télécommunications françaises.

A. — La situation du service téléphonique en France

Depuis cinq ans, le réseau téléphonique français s'accroît annuellement de plus de 80.000 abonnés.

Malgré ce développement, au 28 février 1959, il restait encore à satisfaire 114.507 demandes d'abonnement. Ce chiffre est d'ailleurs loin de correspondre aux besoins réels, le nombre de demandes croissant au fur et à mesure qu'il est possible de les satisfaire.

La France, avec une densité téléphonique de 8 postes par 100 habitants, occupe le 19e rang dans le monde. Les Etats-Unis d'Amérique sont en tête, avec 33,73 postes.

Parmi les pays du Marché commun, nos partenaires se classent comme suit :

14e Luxembourg	10,43
15e Pays-Bas	10,32
16e Belgique	9,87
17e Allemagne de l'Ouest	7,59
24e Italie	4,84

B. — Les télécommunications françaises et le Marché commun

Inquiet de la position qu'occupe la France dans le monde en matière de télécommunications, votre rapporteur a demandé à M. le ministre des postes, télégraphes et téléphones, lors de son audition devant la commission des finances, comment il envisageait l'entrée de la France dans le Marché commun dans ce domaine ?

« Depuis de longues années, a déclaré M. le ministre des postes, télégraphes et téléphones, une collaboration internationale efficace s'est instituée entre les administrations des télécommunications, au sein de l'Union internationale des télécommunications (U. I. T.) et de ses comités spécialisés : Comité consultatif international télégraphique et téléphonique (C. C. I. T. T.) et Comité consultatif international des radiocommunications (C. C. I. R.). »

Cette collaboration a conduit à l'élaboration, d'une part, de spécifications minima auxquelles doivent satisfaire les matériels, d'autre part, de règles d'exploitation et de tarification.

Mais les six pays du Marché commun ont essayé de réaliser entre eux une coopération encore plus étroite, par la création d'une « conférence européenne des postes et des télécommunications ». Des réunions ont déjà eu lieu successivement à Paris (mars 1956), Rome (octobre-novembre 1956), Francfort (février 1957), Bruxelles (septembre 1958), la Haye (mars 1959).

Cette coopération a déjà abouti à des réalisations concrètes :

— émission annuelle d'un timbre européen ;

— instauration entre les six pays de tarifs préférentiels (postaux ou des télécommunications) ;

— simplification de l'exploitation et de la comptabilité ;

— mise au point de positions communes dans les conférences internationales ;

— organisation de contacts entre les services de recherches et les laboratoires des six pays.

Bien que la création d'un organisme européen élargi (englobant pratiquement les pays de l'O. E. C. E.) soit actuellement envisagée, les contacts ainsi pris entre les Six ne sont pas interrompus.

Sur le plan de la recherche et de la technique, la France ne se présente pas en position d'infériorité devant ses partenaires du Marché commun dans le domaine des télécommunications.

Ses laboratoires du Centre national d'études des télécommunications (C. N. E. T.) sont certainement parmi les mieux outillés (sinon les mieux) d'Europe dans le domaine des recherches d'avant-garde (électronique générale, semi-conducteurs, etc.) ou la télécommande (fusées, etc.) et la commutation électronique.

Des réalisations comme le câble téléphonique sous-marin Marseille-Alger ou le central interurbain automatique de Paris (le « 16 » bien connu des abonnés parisiens), les matériels de commutation Crossbar, de fabrication française CP 400 et Pentaconta, et les faisceaux hertziens « trans-horizon » (à propagation troposphérique), en cours d'installation au Sahara, attestent la valeur internationale de premier plan de la technique française des télécommunications.

Sur le plan industriel, il n'y a actuellement que relativement peu d'échanges de matériels de télécommunications entre les six pays du Marché commun, car chacun d'eux (à l'exception du Luxembourg) a sa propre industrie des télécommunications, parfaitement outillée pour satisfaire les besoins nationaux.

Le problème de la concurrence se pose d'ailleurs différemment selon qu'il s'agit du gros matériel, pour lequel, en France, l'administration des postes, télégraphes et téléphones est le client quasi exclusif (par exemple, les centraux téléphoniques, les stations d'amplification des câbles à grande distance et les câbles eux-mêmes, etc.), ou, au contraire, de matériel installé chez les particuliers (par exemple, des centraux privés de faible importance).

Dans le premier cas, les spécifications techniques imposées par le client (en l'occurrence, l'administration) constitueront un frein puissant à l'introduction de matériel étranger ; l'homogénéité du matériel est d'ailleurs une des conditions essentielles à la réduction des coûts d'entretien et à la facilité de cet entretien, ainsi qu'à la formation du personnel.

Dans le second cas (petit matériel), l'industrie française ne sera protégée que par le régime transitoire prévu par le traité ; ensuite, la concurrence sera ouverte. D'ailleurs, dans la détermination des contingents globaux d'importation, une décomposition par catégories a été proposée pour les matériels de télécommunications, qui apporterait le maximum de garanties.

De toute façon, ce qui constitue le meilleur moyen de défense de l'industrie nationale et de ses ouvriers, c'est un marché intérieur actif, donc des investissements correspondant aux besoins, et c'est précisément là l'un des objectifs de la loi de programme des télécommunications.

III. — La portée et l'utilité de la loi de programme.

A. — Les autorisations de programme complémentaires

Ainsi que nous l'avons indiqué au début de ce rapport, le présent projet de loi ne comprend que des autorisations de programme se rapportant aux télécommunications, et, dans ce domaine même, une partie a été négligée et fera l'objet d'autorisations annuelles comprises dans le budget.

a) *Année* 1960.

Le montant des autorisations de programme qui seront demandées au titre de l'année 1960 pour compléter l'équipement des télécommunications et satisfaire l'équipement des services postaux et des chèques postaux est indiqué ci-après :

Equipement, bâtiments	11.120 millions.
Equipement, matériel de transport routier	935 —
Equipement, matériel postal et assimilé	4.160 —
Equipement des bureaux téléphoniques	6.060 —
Equipement des lignes interurbaines et aménagement des réseaux urbains	6.743 —
Equipement des services télégraphiques et radio-électriques	694 —
Equipement des services d'études et de recherches	288 —
Total	30.000 millions.

Sur ce montant, 50 p. 100 soit 15 milliards intéressent les télécommunications.

b) *Années* 1961 *et* 1962.

Il n'est pas possible d'indiquer dès à présent le montant et la répartition des autorisations de programme complémentaires qui seront demandées pour 1961 et 1962.

En effet, si la loi de programme est destinée à garantir l'exécution d'un noyau d'opérations qui devront être lancées en tout état de cause, quelle que soit la conjoncture dans les années à venir, les tranches complémentaires au contraire devront être déterminées, le moment venu, en fonction de cette conjoncture.

En outre, dans l'hypothèse où les crédits demandés au titre de la tranche complémentaire de 1960 ne pourraient être obtenus en totalité, les opérations rejetées de ce fait devraient être reprises en priorité dans la tranche complémentaire de 1961.

En raison de ces incertitudes, le volume des tranches de 1961 et 1962 ne peut être évalué, même approximativement.

B. — L'ÉQUIPEMENT DES SERVICES POSTAUX ET DES SERVICES FINANCIERS

Dans le service des chèques postaux des réalisations récentes ont permis d'automatiser un certain nombre d'opérations portant chaque année sur des centaines de millions de titres notamment l'établissement des mandats, le timbrage des virements, l'apposition des indications de service sur les mandats payés.

Ces diverses opérations sont désormais exécutées à l'aide d'appareils à grand rendement dont la conduite ne nécessite qu'un petit nombre d'opérateurs.

Dans d'autres compartiments du service, la description des titres à la machine à écrire sur les états d'émission et de paiement a été remplacée par leur photographie à l'aide de caméras automatiques permettant d'importants gains de temps et des économies de personnel, en même temps qu'une exploitation rationnelle des archives sous la forme de microfilms.

Des études relatives à l'introduction de calculateurs électroniques dans les centres de chèques postaux sont en cours depuis quelques années, en liaison avec plusieurs constructeurs spécialisés.

Mais le problème à résoudre est particulièrement complexe, il s'agit en effet de mécaniser non seulement des travaux de comptabilité et d'impression mais également de tri, de classement et de transport de documents. Par ailleurs, les conditions et les délais dans lesquels doivent être traitées les opérations, ainsi que le volume considérable du trafic, suscitent de sérieuses difficultés.

Aussi, les études en cours n'ont-elles donné lieu jusqu'à présent qu'à des ébauches de solutions qui présentaient des lacunes et des difficultés d'application mais dont l'examen a néanmoins permis de résoudre de nombreuses questions de détail.

Votre commission des finances souhaite que ces études soient activement poussées, elle pense que dans ce domaine, comme dans celui des télécommunications, la collaboration des techniciens du centre national d'études des télécommunications et de ceux de l'industrie est désirable et pourrait être des plus fructueuses.

Nous souhaitons également que la vieille poste aux lettres ne soit pas oubliée. Dans cette branche également, d'importants efforts de modernisation et de mécanisation ont été amorcés dans les divers services : guichets, manutention, tri automatique, motorisation de la distribution, etc. ; il est indispensable qu'ils se poursuivent. Les résultats, peut-être moins spectaculaires que ceux des télécommunications n'en sont pas pour cela moins intéressants et moins rentables. La commission des finances souhaite que les autorisations de programme qui seront accordées aux services postaux soient suffisantes pour permettre leur développement.

C. — LE FINANCEMENT DU PROGRAMME

Pour assurer le financement des opérations faisant l'objet du projet de loi de programme applicable aux télécommunications, ainsi que de celles qui seront comprises dans le complément audit programme, l'administration des postes, télégraphes et téléphones pense pouvoir faire appel, après accord avec le ministère des finances :

En premier lieu, à l'excédent des recettes sur les dépenses de la 1re section du budget annexe ;

En second lieu, à des prêts de la caisse des dépôts et consignations ou à des emprunts émis dans le public.

A titre indicatif, il est rappelé que, pour 1959, les crédits ouverts au titre de l'équipement forment un total de l'ordre de 58.000 millions de francs et que le financement actuellement envisagé est le suivant :

Excédent des recettes sur les dépenses de la 1re section, 40.000 millions ;

Prêts de la caisse des dépôts et consignations, 18.000 millions.

Votre commission des finances considérant que la charge de capital résultant des intérêts et de l'amortissement des emprunts émis jusqu'en 1958 atteint actuellement 22.650 millions souhaite qu'à l'avenir il ne soit plus fait appel à ce mode de financement qui grève trop lourdement le budget d'exploitation. Or, l'administration des postes, télégraphes et téléphones met en permanence à la disposition du Trésor les fonds des chèques postaux et ceux de la caisse d'épargne formant un total de plus de 1.500 milliards.

Une revendication constante du ministère des P. T. T. — revendication que votre commission des finances avait dans le passé souvent faite sienne — consistait à demander l'autorisation d'utiliser une partie de ces fonds pour le financement de ses équipements. Cette autorisation est aujourd'hui enfin accordée. En effet, par une décision toute récente, le ministère des P. T. T. a désormais la possibilité de disposer, chaque année, de 50 p. 100 de l'excédent des dépôts sur les retraits de la caisse nationale d'épargne. Ces excédents, on le sait, sont comptabilisés par la caisse des dépôts et consignations. Les prêts qu'ils permettront seront donc effectués par l'intermédiaire de cet établissement financier.

Intervenant sur cette question, M. Courant a insisté pour que cet accord ne soit pas remis en cause de façon unilatérale mais constitue la charte qui doit lier, dans les années prochaines, la caisse des dépôts et l'administration des P. T. T. Votre commission a approuvé cette manière de voir.

L'article 72 de la loi du 30 juin 1923 portant création du budget annexe des P. T. T. prévoyait la constitution d'un fonds d'amortissement qui n'a été doté que symboliquement, les dispositions de cet article font l'objet du deuxième paragraphe de l'article L. 223 du code des postes, télégraphes et téléphones.

L'administration des postes, télégraphes et téléphones qui est à juste titre considérée comme une entreprise industrielle et commerciale devrait, pour la sincérité de ses bilans, avoir une comptabilité qui s'apparente à la comptabilité commerciale. Le fonds d'amortissement devrait donc être doté chaque année ; sinon, les excédents des recettes sur les dépenses qui apparaissent dans le budget d'exploitation ne sont qu'un leurre et ne reflètent pas la marche de l'entreprise.

C'est là, d'ailleurs, un point sur lequel nous interviendrons plus longuement lors de la discussion du budget des P. T. T. de 1960.

D. — LES AVANTAGES DE LA LOI DE PROGRAMME

D'après les renseignements qui nous ont été fournis par l'administration des P. T. T., les prix des matériels téléphoniques se situent à mi-chemin entre les prix des matériels allemands et belges et ceux de la Grande-Bretagne.

M. le ministre des P. T. T. ne pense pas qu'il soit nécessaire d'envisager l'achat de matériel à l'étranger, la capacité de production des usines de télécommunications étant de nature à faire face à toutes les commandes qui pourront leur être passées.

Nous croyons, pour notre part, qu'il y a lieu de faire pression sur les constructeurs pour obtenir des diminutions importantes de prix.

Les constructeurs consentent aux P. T. T. — par rapport aux prix des bordereaux de base — des remises croissantes avec le volume annuel des commandes.

Le montant des crédits prévus par la loi de programme ne traduit, par rapport à ceux du budget 1959, qu'un accroissement modéré. Ainsi les rabais à attendre de ce chef ne sont-ils que de l'ordre de :

— 1 p. 100 pour les installations de commutation ;
— 2,3 p. 100 pour les installations de transmission.

Rabais calculés sur l'ensemble des installations de chaque espèce.

Mais, dans l'hypothèse où l'annuité totale prévue pour l'exercice 1960 (90 milliards dont 60 au titre de la loi de programme selon les propositions de l'administration des P. T. T.), les rabais consentis par les constructeurs atteindraient selon les barèmes que ceux-ci ont consenti à appliquer :

— près de 2 p. 100 pour les installations de commutation ;
— près de 4,2 p. 100 pour les installations de transmission.

L'économie pour l'administration augmente plus rapidement que le volume des investissements.

Pour les exercices 1961 et 1962, pour lesquels il est légitime d'espérer une augmentation de crédits d'équipement par rapport à l'exercice 1960, le montant de cette économie devrait donc croître de manière substantielle.

Votre commission des finances fait confiance à M. le ministre des postes, télégraphes et téléphones pour y veiller.

IV. — L'examen du projet de loi par la commission.

Avant de prendre une décision sur le programme d'investissements proposé par le Gouvernement, votre commission des finances a tenu à entendre le ministre des P. T. T. Celui-ci, au cours de l'exposé qu'il fit devant elle le 18 juin 1959, s'est efforcé de définir les problèmes que pose à la France le retard du développement de ses télécommunications.

A. — L'AUDITION DU MINISTRE DES P. T. T.

Dans chaque pays moderne, a indiqué M. Cornut-Gentille, les télécommunications prennent une importance grandissante. Or, en France, l'insuffisance du développement des télécommunications et particulièrement du réseau téléphonique créé une situation critique. Celle-ci a essentiellement pour cause la modicité des efforts financiers qui ont été consacrés à cet équipement. On peut dire, a noté le ministre, que le secteur téléphonique est, avec le logement, le seul où subsiste la pénurie causée par la guerre. En 1954, on comptait environ 65.000 demandes d'abonnement téléphonique en attente, actuellement, ces demandes sont environ de 120.000. L'impossibilité où se trouvent les P. T. T. de répondre aux sollicitations qui leur sont adressées, ne résulte nullement d'une imperfection de la technique ; au contraire, celle-ci est une des meilleures qui soit et elle serait même de nature à s'imposer à l'étranger.

Compte tenu de cette situation, comment se situe le projet de loi de programme que le Gouvernement demande au Parlement d'adopter ?

Cette loi de programme constitue un « noyau minimum d'action ». Il apporte une quadruple garantie : pour le personnel technique des P. T. T., pour les usagers, pour les services financiers, pour les industriels des télécommunications.

Au personnel technique des P. T. T. l'application du programme prévu doit fournir les moyens de satisfaire la demande annuelle d'abonnement téléphonique, c'est-à-dire : 120.000 postes ; malheureusement, ces moyens ne suffiront pas à éponger rapidement le retard accumulé.

Corrélativement, l'effort que traduit la loi de programme permettra de diminuer les délais qui sont imposés aux usagers désirant avoir le téléphone.

Quant aux services financiers, ils attendent de l'extension du réseau téléphonique un accroissement de recettes qui peut atteindre une somme voisine de 12 milliards par an, dont 2,5 milliards de bénéfice net.

Enfin, aux industries des télécommunications, la loi de programme assure une activité régulière qui sera appréciée, après les difficultés qu'elles viennent de connaître et qui s'étaient traduites en 1958 par un ralentissement d'activité de 17 p. 100.

La loi de programme prévoit donc l'ouverture d'un crédit de 60 milliards par an, destiné à l'équipement des télécommunications pendant trois ans, soit au total un crédit global de 180 milliards. Pour mesurer l'effort que traduisent ces chiffres, il faut noter qu'en 1959, si le montant des investissements P. T. T. s'est bien élevé à 60 milliards, la partie de ces crédits affectée aux télé-

communications n'a pas dépassé 48 milliards. La loi de programme apportera donc à celles-ci, dès 1960, une majoration de 12 milliards, par rapport à 1959.

En ce qui concerne la répartition géographique des crédits de la loi de programme, le ministre a fourni les précisions suivantes : ces crédits seront consacrés :

— à l'équipement du secteur rural ;

— à l'équipement de nouvelles régions industrielles en voie de développement (le ministre, à titre d'exemple, a cité la région de l'étang de Berre et celle du Mans) ;

— à l'amélioration de l'équipement de la région parisienne.

Certains, a relevé M. Cornut-Gentille, se demandent si l'effort d'équipement qui va être entrepris n'est pas excessif et si l'on ne risque pas de parvenir rapidement à la saturation du marché. Le ministre estime ces craintes sans fondement. La France, en effet, est très loin de disposer de moyens de télécommunications en rapport avec la place qu'elle occupe dans le monde, compte tenu du niveau économique de ses habitants. En outre, le fait que les branchements téléphoniques pourront être effectués dans des délais plus courts suscitera la candidature de nombreuses personnes que décourage actuellement une trop longue attente.

La rentabilité de travaux tels que ceux qui vont être entrepris est évidente. La modernisation de l'équipement a pour effet d'accroître la productivité du service public ; le trafic croît en effet plus vite que les effectifs.

B. — Les questions posées au ministre

Après cet exposé, votre rapporteur a posé au ministre un certain nombre de questions, auxquelles celui-ci a répondu de façon très complète. Ces questions concernaient notamment :

— les conditions de l'entrée de la France dans le Marché commun, dans le domaine des télécommunications, question qui a été évoquée plus haut ;

— la situation de l'emploi dans l'industrie des télécommunications ;

— la position de la France par rapport aux autres pays dans le secteur des télécommunications ;

— enfin, les modalités du contrôle des prix des matériels de télécommunications.

Nous reproduisons ci-après les réponses qui ont été faites par M. Cornut-Gentille, à ces diverses questions.

a) *La situation de l'emploi dans l'industrie des télécommunications.*

1. Par rapport à l'exercice 1957, M. Cornut-Gentille a confirmé que l'exercice 1958 a représenté une diminution d'activité de l'industrie des télécommunications de 17 p. 100 en francs courants.

En volume physique, de matériel commandé, l'exercice 1959 est à peine équivalent à l'exercice de référence (1957).

Dans ces conditions, la loi de programme constitue un progrès certain pour l'activité de l'industrie spécialisée.

2. Mais cette industrie a dû procéder en 1959 à la fois à des licenciements et des réductions d'horaires de travail.

D'autre part, encouragée par l'adoption du II[e] plan de modernisation et d'équipement, elle s'était équipée pour faire face aux commandes que la préparation du III[e] plan lui laissait raisonnablement espérer. Et elle avait fait en même temps un sérieux effort de décentralisation.

3. Aussi le plein emploi ne pourra-t-il être assuré dans cette industrie que si des tranches complémentaires annuelles viennent s'ajouter, dans le budget de chaque année, aux noyaux de la loi de programme.

b) *La position de la France par rapport aux autres pays du Marché commun et du monde.*

1. Certes, a déclaré M. Cornut-Gentille, la France n'est en retard :

— ni sur le plan de la recherche (C N. E. T.) ;

— ni sur celui de la valeur technique de ses réalisations : réseau des câbles coaxiaux, câbles sous-marins téléphoniques, faisceaux hertziens, exploitation automatique interurbaine ; l'Angleterre, par exemple, commence tout juste en ce domaine, alors que, un quart du trafic interurbain est déjà automatique en France, matériels Crossbar de commutation.

2. Son retard se manifeste toutefois :

— dans la densité téléphonique : la France, avec 80 postes par 1.000 habitants est au 19[e] rang dans le monde (alors que la Suède en a 326, la Suisse 268, la Grande-Bretagne, 142, la Belgique 110, l'Allemagne 88).

Cette faible densité n'est pas seulement imputable, d'ailleurs, à l'insuffisance d'équipement, mais aussi à diverses causes économiques, démographiques, psychologiques, etc. ;

— dans le développement de l'automatisation des installations urbaines : 55 p. 100 des postes seulement sont desservis en France en automatique (plus d'ailleurs 17 p. 100 en automatique rural, c'est-à-dire, un service automatique qui n'a pas son équivalent dans les autres pays, mais est bien adapté à la campagne française), contre 79 p. 100 en Grande-Bretagne, 80 p. 100 en Suède, 83 p. 100 en Belgique, 98 p. 100 en Allemagne, 99,6 p. 100 en Suisse.

3. Le seul moyen de remédier à cette situation est de développer, avec un taux de croissance suffisant les investissements en matière de télécommunications.

Les études faites dans le cadre de la préparation du IV[e] plan de modernisation et d'équipement montrent que, pour rattraper en 1975 le retard de la France par rapport aux autres pays du Marché commun, il fallait supposer :

— un taux d'accroissement de l'ordre de 8 à 9 p. 100 par an du nombre des abonnés, soit le double d'actuellement ;

— des moyens de trafic correspondants (centraux automatiques, câbles interurbains, etc.).

C'est-à-dire des investissements sensiblement le double de ceux de la loi de programme au départ.

4. Mais, en attendant, l'administration simplifie et rationalise son exploitation, sa tarification, sa comptabilité (ce qui soulève parfois des récriminations des abonnés !) et normalise ses matériels, c'est-à-dire cherche à réduire les prix de revient pour augmenter l'efficacité et la rentabilité des crédits d'investissement — insuffisants — dont elle dispose.

c) *Le contrôle des prix des marchés de matériel de télécommunications.*

1. Les conditions dans lesquelles sont contrôlés les marchés de l'Etat constituent une des préoccupations actuelles de l'opinion. Pour les marchés de matériel de commutation, M. Cornut-Genille a donné les précisions suivantes :

Une part très importante des marchés de matériels des télécommunications porte sur des matériels exactement définis, sinon entièrement normalisés, pour lesquels il existe des bordereaux de prix détaillés.

Les prix de bordereau, qui sont des prix hors taxes, ont fait l'objet, au moment de leur établissement, d'un contrôle par le centre national d'études des télécommunications, chargé du contrôle des fabrications en usine et des réceptions.

Les prix des marchés résultent de l'application des prix de bordereau, rajustés par des formules de revision appropriées, dans les conditions imposées par la réglementation des prix, majorés des taxes légales et affectés éventuellement des rabais prévus par des conventions ou accords de prix passés avec les constructeurs de ces matériels. Ces rabais dépendent eux-mêmes de l'importance des marchés, de la nature des travaux et du volume annuel des commandes.

Cette procédure s'applique notamment aux marchés de fourniture et montage d'autocommutateurs et installations associées, d'extension de ces dernières, de fournitures de matériel pour centraux manuels, de fourniture de matériel de transmission pour le réseau interurbain, de pose et de raccordement de câbles interurbains.

2. Une autre part importante des marchés de matériel des télécommunications, concernant des matériels de spécification strictement définies mais qu'un certain nombre de constructeurs sont susceptibles de fabriquer, est traitée sur appel d'offres (restreint aux fournisseurs agréés après enquête).

Les commandes sont attribuées au constructeur dont les offres sont les plus intéressantes, sous réserve bien entendu que ses prix soient licites.

La licéité des prix s'apprécie par rapport aux prix pratiqués à la date des arrêtés de blocage des prix applicables au matériel considéré. Un prix, pour être licite, doit être inférieur au prix limite, obtenu par rajustement au moyen de la formule de revision dans les conditions réglementaires. Il est rappelé que cette réglementation, extrêmement complexe, a pour effet, sauf dérogations spéciales, de laisser en particulier à la charge des constructeurs une partie importante de la répercussion des hausses de salaires intervenues entre le 8 février 1954 et le 1[er] octobre 1957 ; elle garantit donc l'administration, qui l'observe scrupuleusement, contre tout prix anormalement élevé.

Si les spécifications du matériel en cause ont subi des modifications depuis la date du blocage, le centre national d'études des télécommunications est chargé d'évaluer leur répercussion, en hausse ou en baisse, sur le prix-limite.

3. Enfin, lorsqu'il s'agit de matériels nouveaux ou pour lesquels les spécifications ont subi d'importantes modifications, le prix des premiers marchés fait l'objet d'une étude par le centre national d'études des télécommunications, qui détermine le prix admissible (compte tenu, bien entendu, des aléas d'une première fabrication).

L'administration ne manque pas de négocier avec les constructeurs pour obtenir par la suite les baisses raisonnables, compte tenu des quantités commandées ; le cas échéant, une nouvelle enquête du C. N. E. T. a lieu à ce sujet.

4. Il convient, en outre, de souligner que l'un des objectifs de la politique de normalisation des matériels menés de manière systématique par l'administration est précisément la réduction du prix de revient.

d) *Les horaires d'ouverture des bureaux de poste.*

M. le ministre des P. T. T. a enfin été amené à répondre à deux questions qui lui étaient posées par M. Charvet et M. Anthonioz ; l'un et l'autre ont demandé l'adaptation des horaires d'ouverture des cabines téléphoniques. M. Charvet a insisté pour que l'effort envisagé dans le secteur rural soit aussi important que possible et M. Anthonioz a souligné la particularité des besoins des centres saisonniers en moyens de personnel et en moyens techniques de télécommunications.

M. Cornut-Gentille a fait valoir qu'en ce qui concerne les heures d'ouverture des bureaux de poste, il se heurtait à une difficulté d'effectifs et que, pour tourner celle-ci, son administration envisageait la mise en place d'équipements nouveaux, qu'on a appelé les « bureaux muets », c'est-à-dire des centres ouverts nuit et jour, ne comportant aucun personnel, mais dans lesquels le public trou-

vera un poste téléphonique, un appareil distributeur de timbres, un appareil rendant la monnaie et un appareil permettant d'émettre des mandats-poste de faible montant. L'expérience des bureaux muets sera d'abord tentée dans les villes ayant de fortes populations flottantes et en particulier dans les stations saisonnières.

Répondant plus particulièrement à M. Charvet, qui avait souligné les besoins du secteur rural, M. Cornut-Gentille a rappelé qu'un branchement téléphonique revenait à plus de 400.000 F et que, pour qu'un branchement s'avère rentable, il fallait qu'un minimum journalier de quatre communications partent du nouveau poste. Or, beaucoup de postes ruraux sont loin d'atteindre ce chiffre. Sans doute, les P. T. T., étant service public, doivent répondre à la demande qui leur est adressée, mais il faut bien noter que c'est la ville, en raison des recettes qu'elle apporte, qui finance la campagne.

En conclusion, M. le ministre des P. T. T. a insisté sur le fait que le problème qui se pose aux télécommunications françaises est uniquement un problème financier; il n'y a pas de problème de personnel. Le ministre a tenu d'ailleurs à rendre hommage à la qualité, au dévouement et au sens du service public des agents des P. T. T.

Au terme de cet examen, votre commission a décidé de vous proposer l'adoption, sans modification, de la partie du projet de loi de programme relative aux télécommunications.

Conclusion.

C'est dans sa séance du 19 juin 1959 que votre commission s'est prononcée sur l'article unique du projet de loi de programme relative à l'équipement économique général dans le texte suivant présenté par le Gouvernement :

Est approuvé un programme d'équipement économique général d'un montant total de 1.327.785 millions de francs.

Ce programme s'applique :

1° A l'énergie électrique, à concurrence de 883.400 millions de francs, pour les opérations d'Electricité de France, de la Compagnie nationale du Rhône, de Charbonnages de France (centrales thermiques minières) et du Commissariat à l'énergie atomique (années 1960, 1961 et 1962) ;

2° Aux transports et communications, à concurrence de 264.385 millions de francs, soit :

Société nationale des chemins de fer français (électrification et matériel roulant neuf) (années 1960, 1961 et 1962), 203.700 millions de francs ;

Travaux publics (ports de commerce et de pêche, voies de navigation intérieure) (années 1960, 1961 et 1962), 54.000 millions de francs ;

Aviation civile et commerciale (navigation aérienne et météorologie) (années 1960 et 1961), 6.685 millions de francs ;

3° Aux télécommunications (années 1960, 1961 et 1962), à concurrence de 180.000 millions de francs.

Sous réserve des diverses observations formulées dans les rapports particuliers qui précèdent, votre commission a décidé de vous proposer l'adoption, sans modification, du projet de loi qui vous est soumis.

ANNEXE N° 161

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 23 juin 1959.)

RAPPORT fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi organique (n° 86) de MM. Viallet, Saïd Mohamed Cheikh et Pascal Arrighi tendant à compléter l'ordonnance n° 58-1097 du 15 novembre 1958 portant loi organique relative à la **composition du Sénat** et à la durée du mandat des Sénateurs, par M. Paul Coste-Floret, député.

Mesdames, messieurs, la proposition de loi organique de M. l'abbé Viallet et plusieurs de ses collègues est directement issue d'une contradiction évidente entre l'article 24 de la Constitution, qui stipule: « Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat » et l'ordonnance du 15 novembre 1958 portant loi organique relative à la composition du Sénat qui reproduit ce principe, d'une part, et l'ordonnance du 4 février 1959 relative à l'lection des sénateurs, d'autre part. Ce dernier texte législatif envisageant, dans son titre II, le problème des sénateurs représentant les Français établis hors de France stipule, en effet, dans ses articles 13 et suivants « leur élection par le Sénat, sur présentation de candidats par le Conseil supérieur des Français à l'étranger ».

Si l'on se reporte, d'autre part, au décret n° 59-389 du 10 mars 1959 portant statut du Conseil supérieur des Français de l'étranger, on voit que le principe constitutionnel, qui porte novation par rapport à la Constitution antérieure, n'a pas été respecté. Sous le régime de la Constitution de 1958 comme sous celui de la Constitution de 1946, c'est le Conseil supérieur des Français de l'étranger qui est habilité à présentear des candidast au Sénat. Or, sous la Constitution de 1946, il s'agissait bien de représenter dans la haute Assemblée les Français résidant à l'étranger, alors que l'article 24 de la Constitution nouvelle stipule qu'il s'agit des Français établis hors de France. Cela pose le problème de la représentation des Français établis dans les Etats de la Communauté. Il est évident qu'il s'agit d'une lacune législative importante qu'il importe de combler.

Certes, plusieurs objections développées notamment par M. Chandernagor et M. Dejean ont été présentées à la représentation particulière au Sénat des Français résidant dans les Etats de la Communauté; mais, outre que le texte constitutionnel est formel, aucune de ces objections n'est dirimante.

La première consisterait à dire que la défense des intérêts des Français résidant dans les Etats de la Communauté s'effectuerait déjà au niveau du Gouvernement de ces Etats. Mais il est facile de répondre que rares sont les Français qui sont appelés à siéger dans ces Gouvernements et que, d'autre part, on ne peut, sans aller à l'encontre des principes posés par le Titre XII de la Constitution sur la Communauté, faire interférer sur la vie propre des républiques autonomes des droits qui relèvent statutairement de la République française.

Une seconde objection déclare que la défense de ces intérêts pourra se situer au niveau du Sénat de la Communauté, dans lequel le Parlement français est largement représenté, mais il suffit de lire les textes du Titre XII ou ceux de l'ordonnance portant loi organique sur le Sénat de la Communauté pour voir que la vocation de cette Assemblée est toute différente.

Il semble donc que le principe que proposent M. l'abbé Viallet et plusieurs de ses collègues comble une lacune importante de la loi organique relative à la composition du Sénat.

Une fois adoptée le principe de la représentation au Sénat des citoyens français résidant dans les Etats de la Communauté, la proposition de loi organique fixe à 5 sénateurs le chiffre de cette représentation. Ce chiffre est facile à défendre: la population non autochtone des différents Etats de la Communauté ressort, en effet, au recensement de 1956, à 176.000 habitants non autochtones; le pourcentage des citoyens français doit être évalué à 80 p. 100, ce qui donne environ 140.000 citoyens français.

Si l'on considère que Saint-Pierre et Miquelon possèdent 1 sénateur pour 6.000 habitants, que les territoires qu'il s'agit de représenter sont immenses, qu'ils étaient représentés sous la Constitution antérieure par un nombre de sénateurs de plus du double, il semble que le chiffre proposé puisse se justifier. Comme les trois séries renouvelables du Sénat sont, à l'heure actuelle, représentées par 102, 102 et 103 sénateurs, la répartition des 5 nouveaux sièges par 2, 2 et 1 aboutira à composer trois séries égales de 104 sénateurs.

C'est pourquoi votre commission des loi sconstitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à une majorité de plus des deux tiers des voix, vous demande d'adopter conforme au fond la proposition de loi organique.

Pour éviter toute équivoque nous avons modifié celle-ci dans la forme en proposant de rédiger de la manière suivante l'avant-dernier alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 15 novembre 1958 :

« Les Français établis hors de France sont représentés par onze sénateurs dont cinq représentent les citoyens français résidant dans les Etats de la Communauté. »

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique. — L'avant-dernier alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 58-1097 du 15 novembre 1958 modifiée portant loi organique relative à la composition du Sénat et à la duére du mandat des sénateurs est ainsi rédigé :

« Les Français établis hors de France sont représentés par onze sénateurs dont cinq représentent les citoyens français résidant dans les Etats de la Communauté. »

ANNEXE N° 162

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 23 juin 1959.)

RAPPORT fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi (n° 87) de MM. Viallet, Saïd Mohamed Cheikh et Pascal Arrighi relative à la **représentation au Sénat** des citoyens français résidant dans les **Etats de la Communauté**, par M. Paul Coste-Floret, député.

Mesdames, messieurs, la proposition de loi relative à la représentation au Sénat des citoyens français résidant dans les Etats de la Communauté présentée par M. l'abbé Viallet et plusieurs de ses collègues est la conséquence directe de la proposition de loi organique relative à la composition du Sénat qui a été précédemment rapportée (voir rapport n° 161).

Son article premier indique que les sénateurs représentent les citoyens français établis dans les Etats de la Communauté sont élus par l'Assemblée nationale sur présentation des formations politiques de cette Assemblée.

Une objection a été faite à la désignation par l'Assemblée nationale, qui consiste à dire que, par analogie avec ce qui se passe pour les Français de l'étranger, c'est au Sénat qu'il appartiendrait d'élire cette catégorie de sénateurs. Nous ne pensons pas que la comparaison soit valable.

L'élection par le Sénat des sénateurs représentant les Français de l'étranger est, en effet, faite sur présentation d'un collège primaire. C'est, en fait, une simple ratification. Au contraire, l'élection par le Sénat sans aucun collège primaire des sénateurs représentant les citoyens français établis dans les Etats de la Communauté reviendrait à une cooptation, qui semble difficilement admissible. Or, il semble aussi impossible de créer un collège primaire préalable en la matière; car cela reviendrait à reconstituer une sorte de double collège, qu'il n'est pas souhaitable de restaurer pour des raisons politiques qui ressortent de l'évidence. L'élection par l'Assemblée nationale semble donc un moyen congruent à l'élection proposée.

L'article 2 de la proposition de loi formule une condition d'éligibilité qui résulte d'une résidence de cinq ans dans les Etats de la Communauté. Ainsi seront directement empêchés certains abus auxquels des précédents regrettables permettent de penser.

Votre commission des lois consitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande, à une majorité de plus des deux tiers des voix, d'adopter la proposition de loi proposée, en la complétant par un article 4 ainsi conçu :

« Art. 4. — Un décret fixera les conditions d'application de la présente loi. »

PROPOSITION DE LOI

Art. 1er. — Les sénateurs représentant les citoyens français établis dans les Etats de la Communauté sont élus par l'Assemblée nationale sur présentation des formations politiques de cette Assemblée.

Art. 2. — Seuls peuvent être élus les candidats citoyens français pouvant justifier d'une résidence de cinq ans dans ces Etats.

Ils devront adresser leur candidature au Président de l'Assemblée nationale, en précisant le groupe politique ou la formation administrative auquel ils se rattachent.

A chaque candidature devra être joint le nom de la personne appelée, le cas échéant, à assurer le remplacement prévu à l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1097 du 15 novembre 1958.

Les candidatures sont soumises au vote de l'Assemblée nationale qui procède à l'élection en séance publique au scrutin majoritaire à deux tours dans les quinze jours qui suivent la date fixée pour leur présentation.

Art. 3. — En cas de vacance d'un siège, soit par démission, décès, ou toute autre circonstance, il est procédé à une nouvelle élection dans les conditions fixées ci-dessus, à moins que cette vacance ne se produise moins de six mois avant le renouvellement de la série à laquelle appartient le siège.

Art. 4. — Un décret fixera les conditions d'application de la présente loi.

ANNEXE N° 163

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 23 juin 1959.)

PROPOSITION DE RESOLUTION tendant à inviter le Gouvernement à procéder à l'émission d'un **timbre-poste** commémorant l'inauguration du **pont routier de Tancarville**, présentée par M. Jean Lainé, député. — (Renvoyée à la commission de la production et des échanges.)

NOTA. — Ce document n'a pas été publié.

ANNEXE N° 164

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 23 juin 1959.)

PROPOSITION DE LOI tendant à supprimer l'article 12 du chapitre II du décret n° 56-112 du 24 janvier 1956 pris en exécution de l'article 28 de la loi du 9 mars 1941 et de l'article 29 du décret n° 54-1251 du 20 décembre 1954 **(réorganisation foncière et remembrement)**, présentée par M. Collette, député. — (Renvoyée à la commission de la production et des échanges.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, le chapitre II du décret n° 56-112 du 24 janvier 1956 traitant des échanges d'immeubles ruraux effectués conformément aux dispositions de la loi du 3 novembre 1884 précise dans son article 12 que :

« Lorsque les immeubles échangés sont donnés à bail ou sont grevés d'hypothèques, privilèges ou droits réels autres que les servitudes, et si les titulaires de ces baux ou droits ne donnent pas dans l'acte leur consentement au transfert, l'acte d'échange est notifié dans la huitaine, à la requête du propriétaire dégrevé, au domicile d'élection de chacun desdits titulaires, par lettre recommandée avec avis de réception.

« Dans le mois à compter de la première présentation de la lettre recommandée constatée sur l'avis de réception, le preneur, ainsi que tout créancier inscrit et tout titulaire d'un droit réel autre qu'une servitude, peut faire opposition au transfert de son bail ou de son droit par lettre recommandée adressée au greffier du tribunal civil de la situation des immeubles.

« En cas d'opposition, l'acte d'échange est soumis à l'homologation du président du tribunal civil de la situation des immeubles ou de la partie de ces immeubles ayant le revenu cadastral le plus élevé.

« L'absence d'opposition est constatée par un certificat délivré par le greffier. »

Or, ce texte réglementaire paraît inconciliable avec les principes mêmes des dispositions légales qu'il est destiné à appliquer.

Ces dispositions, d'après le renvoi fait par l'intitulé du décret de 1956, sont celles du décret-loi du 20 décembre 1954. Dispositions aujourd'hui incorporées dans les articles premier et suivants du code rural.

Pourtant l'article 33 du code rural ne prévoit aucune opposition pour le preneur à bail lors des échanges de remembrement.

Ils doivent obligatoirement en subir les effets en ayant le choix, ou d'obtenir le report du bail sur les parcelles acquises en échange par leur bailleur, ou demander la résiliation du bail (art. 33 du code rural).

Le décret de 1956 est donc illégal en ce qu'il pouvait corriger le texte en application duquel il se déclare pris.

On ne s'explique donc pas comment ce décret a pu imaginer au profit du fermier un droit d'opposition à l'échange, à moins qu'il ne s'agisse du cas uniquement relatif à la procédure de remembrement collectif devant la commission de remembrement.

Le fermier ayant alors le droit devant la commission et au besoin en justice de faire, par une opposition, déterminer les parcelles sur lesquelles son droit au bail serait reporté parmi celles attribuées à son propriétaire dans le remembrement collectif.

En effet, en dehors de cette hypothèse, toute opposition du preneur à bail à l'échange est illicite légalement.

L'article 12 du décret du 24 janvier 1956 viole, non seulement une règle de fond, mais aussi une règle de forme et de compétence.

L'opposition du fermier à l'échange décidé par son bailleur serait une contestation fondée sur le bail et opposée au bailleur et par conséquent ne pourrait pas être résolue par le président du tribunal civil, l'article 958 du code rural donnant pour ces sortes de litige compétence exclusive aux tribunaux paritaires.

En outre, un décret rendu en application d'un texte ayant valeur légale ne peut opérer d'adjonction ni de modification à ce texte et par suite l'article 12 du décret du 24 janvier 1956 ne peut valablement subordonner en quoi que ce soit à l'avis du fermier un échange que la loi permet et favorise indépendamment de cet agrément.

En effet, la législation des baux ruraux n'apporte elle-même, selon une jurisprudence courante de la Cour de cassation, aucun obstacle à l'échange des biens compris dans un bail rural. Le fermier, dit la Cour de cassation, ne saurait en effet opposer à l'échange un droit de préemption, n'étant pas en situation de se substituer au coéchangiste pour offrir la prestation convenue avec ce dernier. Un arrêt récent des chambres réunies de la Cour de cassation (1957) en tire cette conclusion incompatible avec le décret du 24 janvier 1956, que l'échange fait sans fraude n'a pas à être dénoncé au preneur puisqu'il n'ouvre pour lui aucun droit.

L'article 35 du code rural réglant les droits du locataire des biens atteints par le remembrement et l'article 37 du même code réglant les droits des détenteurs d'hypothèques, principes ou droits réels sur les biens ruraux échangés, l'article 12 du décret du 24 janvier 1956 devient par conséquent totalement inutile s'il ne s'applique qu'aux biens faisant l'objet d'un remembrement et ne peut en l'état actuel des textes inclus dans le code rural être appliqué aux autres biens ruraux.

C'est pourquoi nous avons l'honneur, mesdames et messieurs, de soumettre à votre approbation la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article unique. — L'article 12 du décret du 24 janvier 1956 pris en exécution de l'article 28 de la loi du 9 mars 1941 et de l'article 29 du décret n° 54-1251 du 20 décembre 1954 (Réorganisation et remembrement) est annulé.

ANNEXE N° 165

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 23 juin 1959.)

PROPOSITION DE LOI tendant à modifier certaines dispositions du code rural relatives à la **vaccination contre la fièvre aphteuse**, présentée par M. Bourriquet, député. — (Renvoyée à la commission de la production et des échanges.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, la fièvre aphteuse est un des fléaux les plus importants de l'économie française. Des cycles de cette épidémie ravagent notre pays de façon presque endémique ; le dernier, né en 1957, commence seulement maintenant à se résorber.

Les pertes causées par cette maladie aux points de vue : viande, lait, travail, etc., se chiffrent chaque année par dizaines de milliards.

La fièvre aphteuse revêt depuis l'entrée de la France dans la Communauté économique européenne une gravité sans précédent ; en effet, si le traité prévoit la suppression progressive des barrières douanières, d'autres ne manquent pas déjà de s'élever : les barrières sanitaires, à telle enseigne que la Sarre a pratiquement interdit nos exportations sur son territoire.

L'effort réalisé depuis plusieurs années en faveur d'une politique des bovidés va se trouver entravé par l'insuffisance de notre politique de prophylaxie ; en effet, en France, la vaccination n'est pas obligatoire ; elle ne le devient que lorsqu'un foyer est déclaré et seulement autour de ce foyer ; c'est-à-dire que la défense intervient trop tard. Nous avons, il est vrai, une politique de contrats de vaccination qui sont dus à une excellente initiative mais qui, généralement, ne donnent pas d'effets concluants.

On estime qu'en France la fièvre aphteuse a touché, en 1957, un million de bovidés. Tous les pays qui, comme nous, pratiquent la vaccination partielle souffrent d'une endémiologie aussi grave

que la nôtre: il en est ainsi de l'Allemagne, de la Belgique et de l'Italie. Par contre, on apprend avec stupeur et admiration qu'en Grande-Bretagne, on relève entre mai et novembre 1958: cinq foyers nouveaux seulement; il en est de même au Canada où, comme en Angleterre, est pratiquée l'application rigoureuse des règlements de police sanitaire combinée avec l'abattage.

D'autres systèmes sont également valables: c'est ainsi que la Suisse et la Suède pratiquent avec succès l'abattage suivi de vaccination partielle; les Pays-Bas ont d'abord utilisé la vaccination, puis conjointement la vaccination systématique et l'abattage. Cette dernière méthode se présente comme la plus efficiente, puisqu'elle conduit à l'éradication des causes de la maladie; toutefois ce système ne peut être utilisé que dans les pays où la maladie n'est pas endémique, mais où des épidémies peu graves éclatent de temps à autre. Ce n'est donc pas le cas de la France où il faudrait abattre une partie considérable du cheptel.

Que conclure de cet exposé très bref mais que nous espérons éloquent? La solution idéale serait la vaccination obligatoire, mais on ne peut l'envisager en France où ce qui est obligatoire est gratuit. Dans la période d'austérité financière que traverse l'Etat, le Gouvernement ne peut pas se permettre cette suggestion, même si selon un raisonnement comptable, sa rentabilité était manifeste. Nous précisons bien qu'il ne s'agit que de la vaccination bovine, le même traitement appliqué sur les ovins et les caprins donnant des résultats beaucoup moins évidents.

Nous pensons que la solution la meilleure et la moins autoritaire serait l'obligation de la vaccination pour les bêtes qui voyagent et qui sont commercialisées. On estime qu'un troupeau doit être vacciné au moins à 50 p. 100 pour sortir des cycles de la fièvre aphteuse.

Nous pensons donc que la solution proposée est de nature à promouvoir un tel résultat sur le cheptel national sans qu'il en coûte rien à l'Etat et peu de chose à chaque éleveur. Les sommes qui devraient être versées par les particuliers doivent être considérées comme une contribution à une assurance collective couvrant un risque sans commune mesure avec les dépenses engagées.

Nous tenons à préciser ici, bien que cette considération n'entre pas dans notre compétence — si elle est dans nos préoccupations — que le prix de la vaccination et des frais accessoires peut être notablement diminué. Les travaux que le Conseil économique a consacrés à ce problème dans sa séance du 10 février 1959 et qui représentent une somme de la question donnent à ce sujet toutes précisions utiles et tous espoirs.

Pour toutes ces raisons, nous vous demandons, mesdames et messieurs, de bien vouloir voter la proposition de loi suivante:

PROPOSITION DE LOI

Art. 1er. L'article 235 du code rural est ainsi modifié:

« L'imposition d'une marque sur les animaux au moment de la vaccination est obligatoire; cette marque sera conçue de façon à individualiser les vaccinations selon l'année au cours de laquelle elles auront été faites. »

Art. 2. — L'article 239 du code rural est ainsi modifié:

« La circulation des bovins sur la voie publique, leur vente, leur transport hors de l'exploitation, leur exposition aux foires et marchés, concours et lieux publics, ne sont autorisés que s'il est justifié que lesdits animaux ont été vaccinés avant le déplacement de l'animal, dans un délai maximum de douze mois et minimum de quatorze jours si le traitement a été fait selon la méthode sous-cutanée. »

ANNEXE N° 166 *(Rectifiée)*

(Session ordinaire de 1959. — Séance du 24 juin 1959.)

PROPOSITION DE LOI tendant à fixer la **place de l'agriculture dans l'ensemble de notre économie** et à tracer les grandes lignes d'une **politique agricole** cohérente, présentée par M. Terrenoire et les membres du groupe de l'Union pour la Nouvelle République et apparentés, députés. — (Renvoyée à la commission de la production et des échanges.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, si intéressantes qu'aient pu être telles ou telles mesures de détail prises sous l'empire de nécessités immédiates, il n'en est pas moins vrai que le besoin impérieux se fait sentir d'un ensemble cohérent de mesures propres, d'une part, à définir et à mettre en œuvre une politique agricole, d'autre part, à situer l'agriculture par rapport à l'économie générale du pays en harmonisant les activités agricoles, industrielles et commerciales.

La présente loi a pour but:

— de faire disparaître le déséquilibre existant actuellement au détriment de l'agriculture;

— de fixer la place de l'agriculture dans l'ensemble de l'économie française;

— de déterminer son rôle;

— de tracer les grandes lignes d'une politique agricole cohérente;

— de définir les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs.

C'est pourquoi nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation la proposition de loi suivante:

PROPOSITION DE LOI

Art. 1er. — Le développement équilibré et harmonisé entre les différentes activités économiques du pays, objet de cette loi, sera recherché notamment par l'établissement d'une politique agricole et un aménagement du territoire qui tiendront compte des besoins agricoles et industriels conjugués, de l'évolution des besoins humains et de l'utilisation optima des progrès techniques.

Art. 2. — Le rôle de l'agriculture consiste:

— à couvrir les besoins alimentaires du pays dans toute la mesure du possible, en quantité et en qualité;

— à fournir à l'industrie française le maximum de matières premières;

— à assurer un volume et une valeur maxima d'exportations tendant à permettre l'équilibre de la balance des comptes et contribuant ainsi à l'expansion de notre industrie.

Art. 3. — La politique agricole française se définit par:

— une rémunération du travail et du capital identique à celle obtenue dans les autres secteurs économiques;

— le plein emploi;

— l'amélioration des structures agricoles actuelles tendant, si besoin est, aux reconversions, en fonction des objectifs ci-dessus, dans le respect de l'unité familiale;

— la conservation du patrimoine foncier;

— le développement de la productivité;

— l'augmentation de la rentabilité par la modernisation des méthodes de mise en valeur, fondement d'une politique de prix et de débouchés.

Art. 4. — Les moyens généraux nécessaires pour atteindre ces objectifs sont:

— l'établissement de statistiques offrant toutes les garanties et traduisant d'une manière permanente l'activité des exploitations;

— la tenue à jour de comptabilités types représentatives des différents modes d'utilisation du sol afin d'établir des prix de vente tenant compte des prix de revient.

Des décrets préciseront, dans l'année, la réorganisation des statistiques, la méthode pour l'utilisation et l'interprétation des comptabilités d'exploitation.

Les moyens particuliers de la politique agricole concernent:

— Elaboration des prix;
— Organisation des marchés;
— Orientation des productions;
— Formation professionnelle, recherche scientifique et vulgarisation;
— Investissements et crédits;
— Amélioration des structures;
— Protection et promotion sociales;
— Représentation gouvernementale permanente au sein des institutions de la Communauté européenne qui auront à définir la politique agricole commune.

Des décrets d'application préciseront, dans l'année, le détail de ces moyens.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.